

Stellungnahme

Reformvorschlag des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags
(JMStV)

November 2023

Zusammenfassung

Am 08. November 2023 hat die Rundfunkkommission der Länder einen überarbeiteten Reformvorschlag des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV-E) vorgelegt. Das Ziel dieser Novellierung ist die Anpassung gesetzlicher Jugendmedienschutzbestimmungen an die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere an die Nutzung von Apps. Im Fokus des Reformvorschlags stehen Maßnahmen des technischen Jugendmedienschutzes, zu denen Anbieter von Betriebssystemen in §§ 12, 12b, 12c JMStV-E verpflichtet werden.

Bitkom bedankt sich für die Möglichkeit den überarbeiteten Reformentwurf erneut kommentieren zu können. Neben schriftlichen Stellungnahmen sollte eine mündliche Anhörung sowie Fachgespräche vorgesehen werden, um offene Fragen zu klären und Wechselwirkungen von bestehenden Jugendschutzsystemen mit den neuen Vorschlägen zu erörtern.

Bitkom begrüßt weiterhin die grundsätzliche Anpassung des Jugendmedienschutzes in Deutschland an neue Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen. Ziel muss es jedoch sein, den Jugendmedienschutz jetzt und in Zukunft technisch umsetzbar und rechtssicher zu gestalten, marktbewährten Lösungen des Jugendschutzes Rechnung zu tragen und vor allem den bereits bestehenden Jugendschutzstandard nicht zu senken. Der JMStV-E im jetzigen Stand vom 08. November 2023 ermöglicht dies jedoch nicht. Viele Bedenken, die wir beispielsweise im November 2021 in einem Fragenkatalog, sowie in der ausführlichen Stellungnahme zum JMStV-E im Juni 2022 formuliert haben, bleiben auch im neuen Entwurf unbeantwortet. Hierzu zählen unter anderem die grundsätzliche Frage nach dem tatsächlichen Regulierungsdefizit, sowie weiterhin unklare Begriffsdefinitionen und Anwendungsbereiche. Dies hat zur Folge, dass Anbieter und Hersteller unpraktikablen und unverhältnismäßigen technischen Anforderungen an die Bereitstellung von Jugendschutzvorrichtungen (JSV) sowie Rechtsunsicherheit ausgesetzt sind, ohne dass

Bitkom e.V.

Lina Wöstmann

Referentin Medienpolitik

l.woestmann@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident

Dr. Ralf Wintergerst

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Lobbyregister DE

[R000672](#)

Transparenzregister EU

[5351830264-31](#)

eine Anhebung des Jugendschutzniveaus gegenüber existierenden Lösungen erfolgt. Auch der neue Entwurf adressiert im Ergebnis ausschließlich Bereiche, die bereits heute – teilweise unabhängig von einer konkreten Regulierung – von den Anbietern umgesetzt werden. Zum Beispiel:

- In etablierten Betriebssystemen sind granulare Jugendschutzeinstellungen möglich.
- Apps in App-Stores sind mit einer Alterskennzeichnung versehen.
- Apps können auf Betriebssystemebene entsprechend der gewählten Altersstufe gefiltert werden.
- Etablierte Anbieter unterstützen die gesicherte Suchfunktion.
- Relevante Inhalteanbieter haben anerkannte Jugendschutzprogramme entwickelt.

Der Reformvorschlag in seiner jetzigen Form droht erneut, dass erprobte und spezifisch zugeschnittene Lösungen am Markt, die teils ein weit höheres Schutzniveau bieten als vom JMStV-E vorgesehen, von weniger wirksamen, jedoch regulatorisch vorgeschriebenen JSV konterkariert werden. Es besteht nicht nur das Risiko, dass sich das tatsächliche Jugendschutzniveau absenkt. Der Entwurf verhindert sogar, dass Anbieter ihre Systeme passgenau und an zukünftige neue Mediennutzungsverhalten angepasst weiterentwickeln. All diese Punkte wurden bereits ausführlich adressiert und sind leider weiterhin unbeachtet geblieben.

Deshalb bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes beim technischen Jugendmedienschutz und dem JMStV-E unter Berücksichtigung der praktischen Auswirkungen.

Bitkom bittet mit Nachdruck darum, dass die weiterhin bestehenden grundlegenden Bedenken nun Eingang in die gesetzgeberische Diskussion finden und steht für einen weiteren Austausch zur Verfügung.

Angesichts der Bemerkungen der EU-Kommission zu nationalen Gesetzesvorhaben innerhalb der EU, inkl. dem Medienstaatsvertrag und seiner Satzungen, sowie dem kürzlich ergangenen Urteil des EuGH zur österreichischen Plattformregulierung mahnt Bitkom abermals die Einhaltung von Europarecht und die Verhinderung der Zersplitterung des Binnenmarktes an. So hat der EuGH ausdrücklich festgestellt, dass abstrakt generelle Vorschriften, die auch für EU-Anbieter gelten sollen, stets gegen das Herkunftslandprinzip verstoßen.

Insoweit der JMStV-E unter Maßgabe von § 2 Abs.1 JMStV auch Diensteanbieter mit Sitz im EU-Ausland reguliert, hat das Urteil des EuGH grundsätzliche Bedeutung. Der EuGH hat klargestellt, dass Ausnahmen von dem in Artikel 3 Abs. 2 der E-Commerce-Richtlinie niedergelegten Prinzip der Regulierung im Herkunftsland nicht im Wege eines abstrakt-generellen Gesetzes möglich sind, sondern stets nur im Einzelfall. Dies betrifft nach Artikel 3 Absatz 4 lit. a) der E-Commerce-RL insbesondere auch den

Jugendschutz, so dass auch vor diesem Hintergrund die Konzeption der §§ 12 ff. JMStV-E – beispielsweise etwa durch Erstreckung der deutschen Altersstufen noch nicht vollständig durchdacht zu sein scheint. Wir möchten an dieser Stelle auch daran erinnern, dass der JMStV-E das Notifizierungsverfahren nach dem Richtlinie 2015/1535/EG zu durchlaufen hat, möglicherweise als eine der ersten Notifizierungen nach dem Grundsatzurteil des EuGH.

Zuvor haben darüber hinaus zum Beispiel das OVG NRW und das VG Düsseldorf zutreffend die hohe Höhe der Schwelle für ein Eingreifen im Einzelfall bei jugendschutzrechtlichen Sachverhalten bestätigt. Ein nationaler Alleingang Deutschlands auf dem Gebiet des Jugendschutzes ist geeignet, das Ansinnen von Deutschland innerhalb der EU als auch die Akzeptanz einer Lösung bei den Anwendern und Anwenderinnen zu schaden. Soweit es ein Regelungsdefizit beim Jugendschutz auf dem Gebiet der Mediennutzung festgestellt werden sollte, wären vielmehr europäische Lösungen zu suchen, die für das europäische Herkunftsland des jeweiligen Anbieters bindend sind.

Schließlich bleibt weiterhin unklar, inwieweit überhaupt eine einheitliche strengere nationale Regulierung die „*Rechtsdurchsetzung*“ gegen Anbieter auch mit Sitz im Ausland verbessern soll.“¹ Dieses explizite Regulierungsziel kann insoweit nur vor dem Hintergrund einer intendierten europarechtswidrigen Einbeziehung von Anbietern auch im EU-Ausland verstanden werden.

Folgende grundlegende Bedenken ergeben sich für den Bitkom aus dem aktuellen Reformentwurf des JMStV, beziehungsweise bleiben weiterhin bestehen:

§ 1 JMStV-E: Grundsätzliches Ziel und Notwendigkeit der Novellierung fraglich

Zunächst möchten wir noch einmal ausdrücklich grundsätzliche Bedenken an dem Reformvorschlag auf Grund einer fehlenden Defizitanalyse gegenüber bestehenden Lösungen auf dem Markt äußern. Für den Bitkom stellt sich weiterhin die Frage, welche konkreten Schutzdefizite des bestehenden Jugendmedienschutzes der neue JMStV zu adressieren versucht. Eine vom Bitkom durchgeführte Elternbefragung aus dem Jahr 2021 zeigt, dass die schon heute vorhandenen Jugendschutzeinstellungen bereits von insgesamt 63 Prozent der Eltern vorgenommen werden. Bei jüngeren Kindern nutzen sogar 83 Prozent der Eltern die Jugendschutzeinstellungen. In den Fällen in denen Eltern angaben, keine Jugendschutzeinstellungen zu nutzen, begleiteten 66 Prozent der Eltern, stattdessen ihre Kinder bei der Navigation im Netz. Nur zehn Prozent der Eltern sind der Auffassung, dass Jugendschutzeinrichtungen

¹ Quelle: FAQ der Rundfunkkommission, abrufbar unter:

<https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/reform-des-jugendmedienschutz-staatsvertrages-2023/faq-und-hinweise>.



83%

der Eltern jüngerer
Kinder nutzen Jugend-
schutzeinstellungen

kompliziert einzurichten seien und nur zwei Prozent empfinden diese als schwierig auffindbar².

Diese Ergebnisse unterstreichen aus unserer Sicht die Frage nach dem tatsächlichen Regelungsdefizit und Marktversagen des aktuellen Jugendmedienschutzes. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Hauptziel der Rundfunkkommission sein soll, „Einstellungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung leicht zugänglich zu machen“. Insoweit ist es bedauerlich, dass der Frage nach dem Regelungsdefizit in der Zeit zwischen dem Entwurf 2022 bis heute offensichtlich weiterhin nicht nachgegangen wurde, obwohl dieselben Bedenken bereits damals bestanden und adressiert wurden. Soweit die Annahme bestehen sollte, dass die relevanten Vorgaben des JMStV-E doch von den relevanten Akteuren grundsätzlich erfüllt werden, ist das zunächst begrüßenswert, da zutreffend. Gleichzeitig stellt sich umso mehr die Frage nach dem Regelungsdefizit.

Der Reformvorschlag in seiner damaligen sowie auch in seiner jetzigen Form läuft darüber hinaus Gefahr, dass erprobte und spezifisch zugeschnittene Lösungen am Markt von weniger wirksamen, jedoch regulatorisch vorgeschriebenen Jugendschutzlösungen konterkariert werden.

Die am Markt verfügbaren Jugendschutzlösungen gehen weiterhin funktional über die vom JMStV-Entwurf vorgesehenen Aspekte hinaus, z.B. mit umfassenden Lösungen zum Medienzeit-Management, effektiver elterlicher Kontrolle von Zahlungen in App-Stores oder dem Management von Kontakt- und Freundeslisten in Netzwerken. Es existiert ein vitaler Wettbewerb - und zwar nicht nur zwischen etablierten Betriebssystem-Anbietern, sondern zusätzlich durch Drittanbieter.

Insbesondere in Bezug auf den zentralen Aspekt der App-Steuerung, der (unter anderem) in §§ 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV adressiert wird, gehen die existierenden Lösungen über das mit dem JMStV intendierte Modell hinaus, indem sie nicht allein eine Blockade bzw. Zulassung entlang einer eingestellten Altersstufe ermöglichen, sondern zusätzlich den Eltern die Möglichkeit geben, Zeitbeschränkungen festzulegen und Zeitzuweisungen, also die Nutzung einer App (nur) zu bestimmten Uhrzeiten zu ermöglichen.

Die anstehende Reform des JMStV muss dieses bestehende Marktumfeld sowie europarechtliche Vorgaben berücksichtigen. Dies bedeutet, dass keine Negativ-Anreize und Fehlvorstellungen bei Eltern dergestalt gesetzt werden dürfen, dass Eltern auf ggf. umfassendere Schutzkonzepte zugunsten einer vermeintlich „einfacheren“ Lösung verzichten. Bitkom mahnt daher an, die Regelungen zu Jugendschutzvorrichtungen auf Betriebssysteme so zu gestalten, dass sie die bestehenden Ansätze nicht unterminieren, sondern letztlich die Anreize für Eltern zur Nutzung von Lösungen erhöhen und somit auch dabei helfen, Eltern an Funktionen heranzuführen, die nicht Gegenstand des regulierten Bereichs sind.

Der Entwurf adressiert darüber hinaus im Ergebnis nahezu ausschließlich Bereiche, die bereits heute – teilweise unabhängig von einer konkreten Regulierung – von den Anbietern individuell angeboten werden. Die eigentlichen Themen und zentralen

² Quelle: Bitkom Research: Eltern-Befragung - Kinder- und Jugendschutz (Oktober 2021).

Problemfelder werden hingegen nicht adressiert, was an der Stoßrichtung und Notwendigkeit der Regulierung erhebliche tatsächliche und rechtliche Zweifel weckt.

§ 3 JMStV-E: Rechtliche Anwendungsunsicherheiten durch unklare Begriffsdefinitionen

Mit Blick auf die in § 3 Nr. 6 JMStV-E neu eingeführte Begriffsdefinition von „Betriebssystemen“ besteht dringend Klärungsbedarf. Um Rechtssicherheit zu schaffen, muss bereits an dieser Stelle spezifiziert werden, wer konkret betroffen ist und entsprechenden Pflichten gemäß § 12 JMStV-E nachkommen muss. Die Einschränkung auf „Betriebssysteme, die von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt werden“ (§ 12 Abs. 1 JMStV-E) allein ist nicht geeignet, eine rechtssichere Betroffenheit bzw. Ausschluss von der Betroffenheit zu normieren. Der Entwurf des JMStV spezifiziert sodann in § 16 Nr. 6 JMStV-E, dass eine entsprechende Feststellung bezüglich der Betriebssysteme die von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt wird, von der KJM vorgenommen wird. Ergänzend ist daher eine Spezifizierung erforderlich, dass die Regelungen des § 12 JMStV-E nur auf solche von der KJM festgestellten Betriebssysteme anzuwenden sind, um rechtliche Klarheit bezüglich des Geltungsbereichs zu schaffen. Des Weiteren stellen sich Fragen nach einem Rechtsmittel des Betriebssystemanbieters gegen diese Feststellung sowie nach ausreichenden Übergangsfristen (s. unten).

Insbesondere mit Blick auf § 12 Abs. 2 Nr. 2-4 JMStV-E ist eine nähere Definition von „Apps“ gemäß § 3 Nr. 8 JMStV-E dringend erforderlich. Gerade der Ansteuerung von Telemedien-Inhalten – also von Inhalten irgendeines Online-Services – dienen mittlerweile aber fast alle Softwareangebote, die am Markt erhältlich sind, egal ob es sich dabei um Apps für mobile Geräte oder Desktop-Apps handelt. Danach wären zum Beispiel auch Wetter-, Übersetzungs- oder auch E-Commerce Apps umfasst. Selbst grundlegende Anwendungen, wie beispielsweise Text- oder PDF-Reader können Informationen und Inhalte aus dem Internet abrufen. Diese Apps würden daher unter die Regelungen der §§ 12 ff. fallen, obwohl von entsprechenden Anwendungen ganz offensichtlich keine entwicklungsbeeinträchtigenden Wirkungen ausgehen. Eine Klarstellung der Reichweite der Definition von „Apps“, folglich wie weit „unmittelbare Ansteuerung von Angeboten nach Nr. 1“ zu verstehen ist, ist unbedingt notwendig.

Der neue Entwurf scheint zwar beispielsweise in der Begründung zu § 5c Abs. 3 JMStV-E davon auszugehen, der Gesetzestext stelle klar, dass eine Kennzeichnungspflicht für nicht entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte nicht bestehe. Bitkom begrüßt diese Intention, der Entwurfstext selbst ist aber weiterhin unzureichend. Der Text verweist auf eine Kennzeichnung nach § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV ohne jedoch gleichzeitig beispielsweise auf den dortigen Satz 1 zu verweisen. Streng wörtlich gelesen bedeutet das, dass auch nicht entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte mit „ab 6 Jahren“ zu kennzeichnen wären. Auch an dieser Stelle scheint sich zu offenbaren, dass die umfassende Kritik aus verschiedensten Richtungen nicht angenommen, sondern vielmehr Änderungen rein kosmetischer Natur vorgenommen wurden.

Wir regen außerdem an, den Begriff Jugendschutzvorrichtung im § 3 JMStV zu definieren, um klarzustellen, dass er sowohl Ansätze im Betriebssystem selbst als auch persönliche Nutzerkonten oder Softwarelösungen, die jeweils zur Einrichtung des Endgeräts dienen, miteinschließt. Wir schlagen folgende Formulierung für den Gesetzestext vor:

Die durch den Anbieter von Betriebssystemen bereitzustellende Jugendschutzvorrichtung im Sinne von § 12 ist ein System, um Jugendschutzeinstellungen vorzunehmen, insbesondere durch Einstellungsmöglichkeiten im Betriebssystem, profil- und accountbasierte Systeme, oder Kombinationen dieser Ansätze.

§ 5 JMSTV-E

§ 5 ff. JMStV-E: Altersstufen-Grundlage und Alterskennzeichnung

§ 5 Abs. 1 JMStV-E setzt die bewährte Alterseinstufung ab 6/12/16/18 Jahren für Anbieter von Rundfunk und Telemedien im Anwendungsbereich des JMStV fort, sodass Kinder und Jugendliche nur die für ihre Altersstufe bestimmten Angebote wahrnehmen können.

Die Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 JMStV-E ist Grundlage für Jugendschutzvorrichtungen nach § 12 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 JMStV-E und für die Alterskennzeichnung von Telemedien (und Rundfunkanstalten) gem. § 5b Abs. 3 JMStV-E und Apps gemäß § 12a Satz 1 JMStV-E, die unabhängig vom Vorliegen einer potentiellen Entwicklungsbeeinträchtigung der über die App angesteuerten Angebote vorgenommen werden muss. Die Anwendung der deutschen Alterseinstufung stellt insbesondere für international agierende Anbieter von Telemedien, Rundfunk und Apps sowie Betriebssystemen eine Herausforderung dar, da sie – unter Maßgabe von § 2 Abs.1 JMStV-E - ihre Dienste speziell auf das deutsche Kennzeichnungssystem zuschneiden müssten, sofern sie in den Anwendungsbereich des JMStV fallen.

Auch vor dem Hintergrund der Grundsatzentscheidung des EuGH in der Rechtssache C-376/22 wäre es für die europäischen Anschlussfähigkeit der deutschen Jugendschutzregulierung angezeigt, eine Öffnung für EU-ausländische Diensteanbieter vorzusehen, und insofern beispielsweise alternative Altersbereiche zu akzeptieren.

Im Hinblick auf beispielsweise Apps, die nicht in den Anwendungsbereich des JMStV fallen, da sie nicht von der Legaldefinition des § 3 Nr. 8 JMStV-E erfasst werden und/oder da deren Anbieter im EU-Ausland ansässig sind, stellt sich die Frage, ob sie ebenfalls von der JSV zugänglich gemacht werden sollen oder stets ohne Alterseinstufung abrufbar sein dürfen.

§ 5c Abs. 3 und 4

Der neue § 5c Abs. 3 sieht inhaltlich deutlich weitergehende Verpflichtungen vor als §14a JuSchG. Grundsätzlich ist die Kennzeichnungsverpflichtung für Altersstufen wie im JuSchG sinnvoll, jedoch weitet der jetzige Vorschlag diese zu stark aus.

Insbesondere ist der inhaltliche Scope nicht nur zu weit sondern auch nicht praxistauglich. Ein Hinweis auf eine Altersstufe für ein Gesamtangebot im Internet und dann noch „zu Beginn des Angebotes“ ergibt keinen Sinn, denn es gibt nicht den „Beginn“ im www. Regelmäßig können neben der Haupt-/Einstiegs-URL auch Unterseiten direkt abgerufen werden und bereits grundsätzlich ist eine vollumfängliche Kennzeichnung des Internets weder sinnvoll noch europarechtskonform. Der Gesetzestext braucht diesbezüglich daher eine deutliche Änderung.

Bei der Anzeige der Altersstufen haben sich im Rahmen der Umsetzung der bisherigen gesetzlichen Verpflichtungen verschiedene sinnvolle Systeme etabliert, häufig beispielsweise mit der Anzeige der Altersstufe bevor ein Film abgerufen wird. Im Kontext der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs wurde zudem betont, dass bereits etablierte Systeme honoriert und aufrecht erhalten bleiben sollen. Die Anzeige der Altersstufe vor dem Start/Beginn des Inhalts wurde beispielsweise von den Anbietern in der Vergangenheit unter großen Investitionen und Bemühungen umgesetzt. Diese Systeme sollten daher als erfüllende Maßnahmen weiterhin anerkannt bleiben.

Änderungsvorschlag § 5c Abs. 3 und 4:

*(3) Anbieter [von Film- oder Spielprogrammen] müssen auf eine Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 oder nach dem Jugendschutzgesetz in ihrem Angebot durch eine deutlich wahrnehmbare Kennzeichnung **vor dem Start oder spätestens zu Beginn des Angebots eines Films oder Spielprogramms** hinweisen. Sie **müssen sollten** zudem auf die wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung und auf Gefahren für die persönliche Integrität, **die von einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle festgelegt wurden für Nutzer einfach auffindbar** hinweisen. Dies gilt auch für Angebote, die mit dem bewerteten Angebot ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind.*

(4) Die Pflicht nach Absatz 3 besteht bei Filmen und Spielprogrammen nicht, bei denen sichergestellt ist, dass sie ausschließlich Erwachsenen zugänglich gemacht werden.

§ 12 JMStV-E: Klarstellungsbedarf bei weitreichenden Elementen und Anforderungen des technischen Jugendmedienschutzes

§ 12 Abs. 1 JMStV-E: Bestehende Lösungen und Medien- und Gerätenutzung werden nicht berücksichtigt

§ 12 Abs. 1, 2 JMStV-E verpflichten Anbieter erfasster Betriebssysteme, sicherzustellen, dass die von ihnen **„bereitgestellten Betriebssysteme über eine Jugendschutzvorrichtung verfügen“**. Laut Regelungsvorschlag muss eine solche Lösung in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise aktiviert, deaktiviert und angepasst werden können. Diese im deutschen Jugendmedienschutzrecht grundsätzlich neue Pflicht, die sich an die Anbieter von Betriebssystemen richtet, wirft die Frage auf, ob die heute bereits zahlreich existierenden Lösungen, die typischerweise als Softwarelösung konzipiert sind, die auf bestimmte Funktionen des Betriebssystems aufsetzen diesen Grundanforderungen gerecht werden können.

Wir nehmen positiv entsprechende Stimmen aus den befassten Staatskanzleien im Rahmen der begleitenden Kommunikation mit Verbänden wahr, wonach davon ausgegangen wird, dass die etablierten Lösungen grundsätzlich der intendierten Logik entsprechen. Im Sinne einer Anreizsetzung ist dies notwendig, weil aus Elternsicht kritische Funktionen (insbesondere Fernsteuerung und geräteübergreifende Steuerung) nur über solche Lösungen realisiert werden können und weil andernfalls der JMStV die Gefahr eines „race to the bottom“ in Richtung funktional weniger leistungsfähiger Ansätze begründen würde.

Wir möchten allerdings dringend anregen, die Formulierung des § 12 Abs. 1 JMStV dahingehend klarzustellen, dass die Verpflichtung sich nicht darauf erstreckt, die Vorrichtung selbst als immanenten Teil des Betriebssystems zu realisieren. So wird gesichert, dass auch die marktweit übliche und aus dem im Anhang genannten Gründen technisch zwingende Umsetzung über die Bereitstellung einer profil- oder accountbasierten Software von § 12 Abs. 1 JMStV erfasst wird. Dies kann durch folgende Formulierung erreicht werden:

„Anbieter von Betriebssystemen, die von der KJM als von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt bestimmt werden stellen eine den nachfolgenden Absätzen entsprechende Jugendschutzvorrichtung zur Verfügung.“

Neben den grundsätzlichen Bedenken gegenüber dem Regulierungsziel, bleibt unklar, was mit „erstmaliger Inbetriebnahme gemäß §12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 JMStV gemeint ist. Aus dem Zusammenhang sowie aus der Begründung ergibt sich, dass es sich hier um das Gerät und nicht die JSV handelt. Ob die Intention besteht, hierüber Gerätehersteller de facto einer Regulierung zu unterziehen, ist unklar. Unabhängig von der Intention wirft das grundsätzliche Bedenken auf, dass durch die JSV nicht nur in den digitalen Binnenmarkt, sondern zusätzlich auch (direkt oder mittelbar) in die Warenverkehrsfreiheit sowie in Gesetzgebungskompetenzen des Bundes eingegriffen wird.

Schließlich ergibt sich hieraus die Frage, wie zu definieren ist, welche Betriebssystemanbieter von Kindern und Jugendlichen „üblicherweise genutzt“ werden. An dieser Stelle lohnt sich ein kurzer Blick auf die Realität der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen und die daraus resultierenden Anforderungen an einen effektiven Jugendschutz. Denn Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen erstreckt sich auf eine Vielzahl von Endgeräten. Laut einer Bitkom-Studie von 2019 besitzen 95 Prozent der Jugendlichen im Alter von 12-13 Jahren ein eigenes Smartphone, 51 Prozent einen eigenen Computer, 47 Prozent einen eigenen Fernseher und immerhin 43 Prozent ein eigenes Tablet³. Auch die aktuellste JIM-Studie 2021 bestätigt eine breite Nutzung von Endgeräten bei Jugendlichen im Alter von 12-19 Jahren: 94 Prozent der befragten Jugendlichen besitzen ein eigenes Smartphone, 76 Prozent einen eigenen Computer oder Laptop und 51 Prozent einen Fernseher im eigenen Zimmer. 59 Prozent der Jugendlichen gaben an, eine eigene Spielekonsole zu

³ Quelle: Bitkom Research, abrufbar unter: [https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Mit-10-Jahren-haben-die-meisten-Kinder-ein-eigenes-Smartphone#:~:text=Neun%20von%20zehn%20\(88%20Prozent,damit%20in%20sozialen%20Netzwerken%20unterwegs.](https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Mit-10-Jahren-haben-die-meisten-Kinder-ein-eigenes-Smartphone#:~:text=Neun%20von%20zehn%20(88%20Prozent,damit%20in%20sozialen%20Netzwerken%20unterwegs.)

besitzen und 43 Prozent gaben an, ein eigenes Tablet zur Verfügung zu haben⁴. Bei der gemeinsamen Nutzung von Geräten und Anwendungen, insbesondere bei Desktop Computern und Konsolen, geschieht dies meist auf Basis von durch den Anbieter des Betriebssystems bereitgestellten Lösungen wie persönliche Nutzerkonten oder sonstige Softwarelösungen.

Auf dem Markt existieren diesbezüglich, wie bereits eingangs erwähnt, weit verbreitete und praxis-erprobte Lösungen. Diese sind bereits auf die Bedürfnisse der Eltern und das Mediennutzungsverhalten der Kinder abgestimmt. Eine Konkretisierung, inwiefern diese existierenden Lösungen in § 12 Abs. 1 JMStV-E in den vorgesehenen Betriebssystem-Ansatz eingebunden werden können, sodass der Reformentwurf diese nicht konterkariert, ist aus unserer Sicht unbedingt erforderlich.

Da moderne Jugendschutzlösungen kontenbasiert funktionieren, um eine Interaktion zwischen Eltern und Kind zu ermöglichen, sollte in der Gesetzesbegründung zudem eine Klarstellung erfolgen, dass die – einmalige – Einrichtung eines Kontos (für Eltern und Kinder) die Anforderung an eine einfache Aktivierung erfüllt.

§ 12 Abs. 2 JMStV-E: Anforderungen an Betriebssysteme werfen Bedenken bezüglich technischer Umsetzbarkeit und Unverhältnismäßigkeit auf

§ 12 Abs. 2 JMStV-E beschreibt die Anforderung, dass die JSV den Eltern die Möglichkeit bieten muss, eine Alterseinstufung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-3 JMStV-E einzustellen (§ 12 Abs. 2 Satz 1 JMStV-E) sowie, sobald dies geschehen ist, Anwendungsszenarien, bei denen die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen ist (§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-5 JMStV-E). Diese Verpflichtungen werfen eine Vielzahl von Fragen und Unklarheiten auf, die wir im Folgenden aufzeigen möchten:

Zunächst ist es bereits unverhältnismäßig und europarechtswidrig, wenn der JMStV-E vorschreibt, dass das Betriebssystem sich bei den Einstellungsmöglichkeiten der Jugendschutzvorrichtung zwingend an den **Altersstufen des § 5 Abs. 1 JMStV** orientieren muss (§ 12 Abs. 2 Satz 1 JMStV-E). Gleiches gilt letztlich auch für die Alterskennzeichnung von Apps in den jeweiligen App Stores (§ 12a Satz 1 JMStV-E) sowie die Alterskennzeichnung von Telemedien und Rundfunk (§ 5b Abs. 2 JMStV-E). Beides stellt insbesondere internationale Angebote vor das Problem, ihre Benutzeroberflächen bzw. inhaltliche Ausrichtung entweder nach den spezifisch deutschen Altersstufen auszurichten oder national differenzierte Lösungen zu implementieren. Dabei wäre es für das Jugendschutzniveau unschädlich, wenn Anbieter stattdessen die Wahl haben, alternativ zusätzliche oder abweichende Altersstufen oder direkt das Alter oder Geburtsdatum des Nutzers zu verwenden. Dies gilt umso mehr vor dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-376/22.

Zum Beispiel könnte die Jugendschutzvorrichtung des Betriebssystems dann auch andere international anerkannte Altersstufen wie etwa „ab 13“, „ab 14“ oder „ab 17“

⁴ Quelle: JIM Studie 2021, abrufbar unter: https://www.mpfs.de/fileadmin/files/Studien/JIM/2021/JIM-Studie_2021_barrierefrei.pdf

als Einstellungsmöglichkeit anbieten und alle Apps mit einer höheren Alterskennzeichnung unzugänglich machen. Spiegelbildlich sollten auch App-Anbieter (weiterhin) dazu in der Lage sein, ihre Apps mit Altersstufen zu kennzeichnen, die von § 5 Abs. 1 JMStV abweichen, z.B. mit „ab 13“, „ab 14“ oder „ab 17“.

Eine nationale Festschreibung bestimmter Altersstufen und -kennzeichnungen ist europarechtlich nicht zulässig.

Aber auch aus praktischer Perspektive der Eltern ist eine Flexibilisierung sinnvoll und notwendig. Es spricht nach der Systematik der §§ 12 ff. JMStV-E nichts dagegen, dass Eltern auch zwischen diesen Stufen liegenden Altersangaben bzw. ggf. schlicht die Hinterlegung eines Geburtsdatums vorsehen können. Eltern sind typischerweise mit der gestuften Regelungslogik des JMStV-E nicht vertraut. Sie werden es daher in der Regel bevorzugen werden, entweder das reale Alter des Kindes oder ein Geburtsdatum zu hinterlegen, aus welchem die Jugendschutzvorrichtung das Alters des Kindes wiederum dynamisch ermitteln kann.

Zur Beseitigung der genannten Bedenken schlagen wir die folgenden Änderungen am Wortlaut des Diskussionsentwurfs vor:

§ 12 Abs. 2 JMStV-E wird wie folgt gefasst:

„In der Jugendschutzvorrichtung muss eine Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2, **eine sonstige Altersstufe oder das Alter des Nutzers** eingestellt werden können. Ist eine Altersstufe eingestellt, ist ~~im Betriebssystem~~ sicherzustellen, dass [...]“

§ 12 Abs. 2 S.2 Nr. 1 - Browsernutzung & Safe Search

Gemäß **§12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 JMStV-E** muss sichergestellt werden, dass eine Nutzung von Browsern nur möglich ist, sofern diese eine gesicherte Suchfunktion der üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen aktiviert haben oder die Nutzung individuell freigeschaltet wurde. Der Entwurf scheint weiterhin auf der irrigen Annahme zu beruhen, dass Browser die „gesicherte Suchfunktion“ steuern bzw. durchgreifen können. Dies ist aber nicht der Fall und führt in der Praxis dazu, dass die derzeitigen Browser insgesamt nicht zugänglich gemacht werden dürfen.

Im Einzelnen:

Grundsätzlich kann in jedem Browser jede beliebige Suchmaschine genutzt werden, indem sie über die Adresszeile aufgerufen wird. Dies beinhaltet auch Suchmaschinen, die keine Safe-Search Funktionalität vorhalten. Für diese Suchmaschinen scheidet eine Aktivierung der entsprechenden Funktion mithin von vornherein aus. Der Vorschlag geht hierauf indirekt ein, da die Verpflichtung in § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 JMStV-E sich nur auf – von der KJM noch festzulegende – „üblicherweise (von Kindern und Jugendlichen) genutzte“ Suchmaschinen beziehen soll. Dies führt, soweit diese Liste auf Angebote mit Safe-Search Funktion beschränkt sein soll, allerdings dazu, dass die als „üblich“ konkretisierten Suchmaschinen mit Safe-Search-Funktion strenger reguliert würden als solche ohne.

In technischer Hinsicht basiert der Vorschlag (offenbar) auf der Annahme, dass es dem Betriebssystemanbieter grundsätzlich möglich ist, einen Browser auf technischem Wege zu zwingen in (üblicherweise von Kindern und Jugendlichen genutzten) Suchmaschinen eine Safe Search-Funktionalität zu aktivieren. Diese Annahme geht - jedenfalls in dieser Pauschalität - fehl. Safe Search-Funktionen in Suchmaschinen bilden grundsätzlich eine Funktionalität der entsprechenden Suchmaschine, nicht aber des zu diesen Diensten den Zugang vermittelnden Browsers oder gar des Betriebssystems. Auch die spezifische Art der Aktivierung (bzw. Deaktivierung) hängt prinzipiell nicht vom Browser oder gar Betriebssystemanbieter ab, sondern davon, wie diese Aktivierung seitens der Suchmaschine selbst implementiert ist. Es besteht für einen Betriebssystemanbieter wie auch einen Browseranbieter keine generelle Möglichkeit, eine solche Aktivierung oder Ansteuerung für jede in Betracht kommende Suchmaschine seinerseits zu erzwingen. Vielmehr erfolgt die Änderung dieser Einstellung auf Ebene der Suchmaschine als Web-Dienst selbst.

Daher wäre in der Anwendung der regulatorischen Vorgabe die Unterbindung der Nutzung praktisch aller Internet-Browser in dem vorgeschlagenen Modell die Regel, und zwar selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass einzelne Suchmaschinen im Default-Modus bereits eine bestimmte Sicherheitsstufe aktiviert haben.

Im Gegensatz zu bestehenden Lösungen von gesicherten Suchfunktionen wirft der Gesetzesentwurf zusätzlich datenschutzrechtliche Probleme auf. Bei Aktivierung der JSV müsste das Betriebssystem die Information, dass gerade ein Minderjähriger die Suchmaschine bedienen möchte, an den Browser und der wiederum an die „üblicherweise genutzte“ Suchmaschine weitergeben. Während bei bestehenden Lösungen die gesicherte Suchfunktion altersunabhängig und individuell eingestellt werden kann, sieht der Entwurf de-facto eine automatische Information über die Minderjährigkeit in jedem Fall der Nutzung vor. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso hier ein zusätzliches datenschutzrechtliches Risiko eröffnet wird.

Installation von Apps über Vertriebsplattformen, § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV-E

§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 JMStV-E sieht vor, dass Apps grundsätzlich nur über Vertriebsplattformen (im nachfolgenden App-Stores genannt) installiert werden können, die die (eingestellte) Altersstufe berücksichtigen und ein automatisiertes Bewertungssystem nach Abs. 3 vorhalten“ Laut Begründung soll mit der Regelung ein Zugriff auf App-Stores ohne bzw., nicht vom Betriebssystem auslesbare Alterskennzeichnung verhindert werden.

Zunächst verkennt der Entwurf erneut, dass eine Alterskennzeichnung bei App-Stores bereits jetzt Standard ist. Eine Defizitanalyse wurde nicht vorgenommen. Angesichts der Verbreitung von Alterskennzeichnungen und auch Jugendschutzlösungen auf Betriebssystemebene ist nicht nachvollziehbar, warum es dieser Regulierung überhaupt bedarf. Jedenfalls ist sie angesichts des fehlenden Risikos nicht verhältnismäßig.

Inwieweit ein Betriebssystem darüber hinaus sicher erkennen soll, ob eine bestimmte Altersstufe seitens eines systemfremden AppStores berücksichtigt wird oder gar ob ein

automatisiertes Bewertungssystem, welches zudem von der KJM anerkannt wurde, benutzt wird, bleibt offen und verkennt erneut technische Gegebenheiten. Sollte diese Vorschrift nur in Hinblick auf betriebssystemeigene AppStores Anwendung finden sollen (so evtl. der Verweis auf „systemeigene“ AppStores in § 12 Abs. 3 JMStV), mahnt Bitkom die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes an. Soweit hier schlicht eine Übertragung der Rechtsdurchsetzung auf und durch private Player versucht wird, verkennt der Entwurfsgesetzgeber erneut rechtliche Spielräume und Grenzen und sät abermals selbst grundlegende Zweifel an seinem intendierten Ziel der „effektiveren Rechtsdurchsetzung“ durch öffentlich-rechtliche Zuständigkeiten.

Nicht nachvollziehbar ist auch, wieso zum Beispiel die Nutzung von AppStores, die zwar die eingestellte Altersstufe nicht, sondern nur niedrigere, berücksichtigen, ebenfalls unterbleiben soll.

Schließlich steht die Regelung weiterhin im Widerspruch mit dem DMA, nach dem ein Betriebssystemanbieter, der als Gatekeeper bestimmt wird, gerade nicht die Nutzung von Dritt-App Stores und Dritt-Apps verhindern darf.

Die Bestimmung wurde zudem offenbar in erster Linie mit Blick auf mobile Betriebssysteme eingefügt, in denen der App-Store (=die Vertriebsplattform) den zentralen Installationsweg für Software-Anwendungen bildet. In diesen Ökosystemen sind Alterskennzeichnungen heute die Regel. Der App-Store bildet in der Konzeption des Betriebssystems den Hauptbezugsweg für alle Formen von Anwendungen. Jedoch ist diese Konstellation nicht für alle Endgeräteklasse gegeben. Insbesondere bei Personal Computern ist ein solcher App-Store nicht der Hauptbezugsweg für Softwareanwendungen bzw. existiert gar nicht. Gleiches gilt in der Folge für Alterskennzeichnungen für Software, die im PC-Bereich bei frei installierbaren Programmen praktisch nicht vorkommen.

Auch der nun überarbeitete Diskussions-Entwurf wirft daher die grundsätzliche Frage auf, wie Betriebssysteme, die keine systemeigene Vertriebsplattform vorhalten, bzw. bei welchen diesen nicht den Hauptbezugsweg für Software bildet, mit der entsprechenden Vorgabe umgehen sollen. Die Erläuterungen zum überarbeiteten Diskussionsentwurf gehen auf diese Konstellation nicht ein, sondern adressieren lediglich die Modalitäten eines betriebssystemeigenen Stores und eines Drittanbieter-Stores.

Anders als im Bereich mobiler Betriebssysteme sind weite Teile der Softwarelandschaft im PC-Bereich nur als freie Installation verfügbar. Dies betrifft alle Formen von Software und somit auch den praktisch hoch relevanten Bereich der aus Jugendschutzsicht neutralen Angebote (z.B. PDF-Reader, Bildbearbeitungsprogramme, Systemprogramme etc.), aber auch kinder- und jugendspezifische Angebote, etwa die Desktop-Versionen von Lernplattformen oder Übersetzungsangeboten. Die Vorgabe des § 12 Abs. 2 Nr. 2 JMStV-E führt im Ergebnis im PC-Bereich zu einem Verbot des Hauptinstallationsweges für Software bei aktivierter Jugendschutzfunktion. Dieses Verbot würde nicht nur jugendschutzrechtlich problematische Angebote erfassen, sondern sämtliche nicht altersbewertete Anwendungen.

Die Vorschrift führt somit in der Praxis zu einem Overblocking nicht jugendschutzrelevanter Anwendungen im PC-Ökosystem. Dies hätte mit großer

Sicherheit grundlegende Akzeptanzprobleme bzgl. des Schutzansatzes zur Folge bzw. würde dazu führen, dass Eltern generell individuell im Sinne von § 12 Abs. 2 Nr. 4 JMStV-E diese Blockade aufheben würden.

Ausführungsblockade nicht altersgekennzeichneter Apps, § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E

Nach **§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 JMStV-E** sollen Apps nur entsprechend der eingestellten Altersstufe nutzbar sein, es sei denn, sie wurden individuell zugelassen. Auch hier stellt sich die Frage nach dem Regelungsdefizit, der durch den Entwurf adressiert werden soll.

§ 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E sieht vor, dass bei aktivierter Jugendschutzvorrichtung lediglich jene *„Apps nutzbar sind, die der Altersstufe entsprechen oder die individuell und in abgesicherter Weise freigeschaltet wurden.“* Die Erläuterungen ergänzen, dass, „soweit keine Alterseinstellung erfolgt“ ist die App nicht nutzbar sein soll.

So nachvollziehbar der Regelungsansatz auf den ersten Blick erscheint, so problematisch sind dessen Konsequenzen in der Praxis, und zwar vor allem mit Blick auf die geforderte Blockierung von Apps, bei denen keine Alterseinstellung erfolgt ist. Der Grund liegt darin, dass in diese Gruppe auch zahlreiche Software-Anwendungen (also „Apps“) fallen würden, die für die tägliche Nutzung des jeweiligen Endgeräts wichtig oder sogar systemkritisch und die zugleich aus jugendmedienschutzrechtlicher Sicht gänzlich unproblematisch sind.

Die Verpflichtung des Betriebssystemanbieters nach dem Wortlaut des § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E gilt grundsätzlich für sämtliche „installierte Apps“ und somit auch für jene Anwendungen, die (vor Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung) frei aus dem Internet heruntergeladen oder bereits vom Hersteller des Endgeräts im Auslieferungszustand installiert wurden. Hierzu zählen, insbesondere im PC-Ökosystem, zum Beispiel Anwendungen PDF-Reader, Office-Pakete, aber auch Systemprogramme wie z.B. der jeweilige (native) App-Store (der selbst auch eine Anwendung im Sinne des § 3 Nr. 8 JMStV-E ist) sowie Systemmanagement-Anwendungen. Ist auf dem Gerät ein solches Programm installiert und würden Eltern nun die Jugendschutzvorrichtung aktivieren, wäre die Nutzung derartiger Anwendungen unterbunden und müsste von Eltern erst individuell im Sinne von § 12 Abs. 2 Nr. 4 JMStV-E freigegeben werden. Bei bestimmten System-Anwendungen hätte eine Blockierung sogar eine partielle oder vollständige Funktionsunfähigkeit des Endgeräts zur Folge.

Das entspricht nicht der grundsätzlichen Erwartungshaltung von Eltern bei der Nutzung einer Jugendschutzvorrichtung. Eltern erwarten nicht die Unterbindung von Programmen, die aus jugendenschutzrechtlicher Sicht völlig unproblematisch sind als Folge einer Alterseinstellung. Die Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung hätte in der Logik des § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E zur Folge, dass damit sofort ein Großteil wichtiger Funktionalitäten eines PCs unterbunden würde, weil die Logik des § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV das bestehende praktische Regel-Ausnahme Verhältnis umdreht: Unter nicht alterskennzeichneter Softwareprogrammen sind jugendenschutzrechtlich problematische Angebote die Ausnahme. Da der absolut überwiegende Teil der nicht altersgekennzeichneter Programme jugendenschutzrechtlich unproblematisch ist,

schießt die die in § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E bewirkte Blockade weit über das Ziel hinaus, was die Akzeptanz der Vorrichtung insgesamt untergräbt.

Die gilt insbesondere, wenn die Vorrichtung selbst nur gerätespezifisch implementiert wäre, ihr also kein spezifisches Nutzerkonto für das Kind zugrunde liegt, in welchem Eltern die Liste der zulässigen Apps/Programme permanent auf Basis eines Verzeichnisses managen können. Letzteres bildet eine Standardfunktionalität der am Markt etablierten Jugendschutzlösungen. Auch hier zeigt sich die im Anhang zu dieser Stellungnahme beschriebene Notwendigkeit kontenbasierter Ansätze, im Rahmen der Eltern im Wege eines initialen, geleiteten Installationsprozesses auch die Nutzbarkeit bzw. Blockade bestimmter Anwendungen festlegen können.

Wir regen daher dringend an, die Regelungslogik des § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E in Bezug auf nicht altersgekennzeichnete Apps grundsätzlich zu überdenken. Ziel muss es sein, Eltern ein Werkzeug an die Hand zu geben, mit dem sie Anwendungen auf dem Gerät des Kindes bzw. dem Nutzerkonto eines Kindes aktiv managen können. Hierfür bedarf es nicht der Blockierung sämtlicher nicht altersgekennzeichneter Apps bei Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung. Vielmehr sollte die Jugendschutzvorrichtung Eltern in übersichtlicher Weise die Aktivierung/Deaktivierung oder Einschränkung von Anwendungen ermöglichen.

§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, 3 und 4 JMStV-E verlangt die Möglichkeit, individuelle Einstellungen am Gerät vornehmen zu können. Wenn aber die bestehenden Jugendschutzlösungen angeblich zu kompliziert sind, drängt sich die Frage auf, ob hierdurch nicht eine weitere unnötige Komplexität für den Nutzer geschaffen wird und ob der Jugendschutz hierdurch nicht sogar im Ergebnis konterkariert würde. Zudem bedeutet die individuelle Einstellbarkeit unverhältnismäßigen Entwicklungs- und Implementierungsaufwand für die Regelungsadressaten.

§ 12 Abs. 3 JMStV-E: Anforderungen an App Stores unverhältnismäßig und diskriminierend

Nach § 12 Abs. 3 JMStV-E sollen die „*systemeigenen* Vertriebsplattformen für Apps sicherstellen, dass Anbieter ihre Apps mit einer Alterseinstufung durch ein von der KJM anerkanntes automatisiertes Bewertungssystem einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle versehen, die von Betriebssystemen ausgelesen werden kann“.

Diese Vorschrift, die seit dem letzten Entwurf, gänzlich neu aufgenommen wurde, wirft ebenfalls Fragen auf:

Zwar wäre zunächst zu begrüßen, sollte der Gesetzgeber hier erkannt haben, dass ein Betriebssystem grundsätzlich keinen Einfluss und Kenntnis in Hinblick auf systemfremde AppStores hat (anders allerdings wohl § 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 JMStV-E). Es ist jedoch nicht nachvollziehbar und mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar, dass für systemeigene AppStores andere und strengere Anforderungen gelten sollen als für systemfremde AppStores.

Sollte es sich um ein redaktionelles Versehen handeln und § 12 Abs. 3 JMStV-E vielmehr für alle AppStores gelten, verkennt der Ansatz ebenfalls zumindest

bestehende Realitäten. Bei Desktop-Computern zum Beispiel kann es als Standard bezeichnet werden, dass Apps nicht über AppStores (systemeigen oder systemfremd), sondern über das freie Internet heruntergeladen werden können. Dieser gesamte Bereich wird (zu Recht, siehe Diskussionen um den Entwurf 2020) nicht angesprochen. Es verbleibt daher die Frage nach den grundsätzlichen Erfolgchancen der Regelung (systemeigener oder systemfremder AppStores) und der Verhältnismäßigkeit einer derart starken Beeinträchtigung, auch vor dem Hintergrund des Art. 6 Abs. 4 DMA.

Zudem ist unklar, warum es eine gesetzliche Pflicht von (systemeigenen und/oder systemfremden) AppStores sein soll, die spiegelbildliche Pflicht für Apps Anbieter in § 12a JMStV-E durchzusetzen. Nicht nur, dass eine solche Regelung zu Verantwortlichkeitsunsicherheiten führt, hier zeigt sich erneut der Versuch, Rechtsdurchsetzung auf private Schultern auszulagern.

Schließlich ist die Vorschrift auch in ihren Details nicht nachvollziehbar und stellt einen ungerechtfertigten Eingriff dar. Warum bedarf es beispielsweise überhaupt einer automatisierten Kennzeichnung? Warum sollte es ferner ausschließlich ein System von einer Freiwilligen Selbstkontrolle sein? Daneben bleibt offen, warum es einer Anerkennung seitens der KJM bedarf. Und schließlich fehlt es erneut an einer Risikoanalyse, ob die bereits bestehenden Systeme unzureichend sind. Daher ist § 12 Abs. 3 JMStV-E zu streichen.

§ 12 Abs. 4 JMStV-E: Selbsterklärung zweckentfremdet und unverhältnismäßig

Schließlich geht auch die Selbsterklärung fehl. Es ist bereits nicht erkennbar, warum eine solche Selbsterklärung erforderlich sein sollte.

Soweit der Gesetzesentwurf auf die Reduzierung des Prüfaufwandes bei der KJM verweist, ist anzumerken, dass ein etwaig geringerer Aufwand seitens der öffentlich-rechtlichen Hand einen (weiteren) Eingriff in privatrechtliche Freiheiten regelmäßig nicht rechtfertigen kann. Da zudem das Ziel der Regulierung angeblich ist, jugendschutzrechtliche Einstellungen leichter zugänglich zu machen und die Wirksamkeit bereits vorhandener Jugendschutzsysteme entfalten zu lassen, geht Bitkom davon aus, dass eine Überprüfung der bestehenden Systeme keinen großen Aufwand bei der KJM hervorruft.

Soweit die Begründung darauf verweist, dass eine Selbsterklärung angeblich im Anhörungsverfahren gefordert wurde, geht auch diese Annahme nach Wissen des Bitkoms fehl. So ging es nach dem Verständnis von Bitkom - wenn überhaupt - darum, einen Regulierungsersatz vorzuschlagen.

§ 12 Abs. 5 JMStV-E: Festlegung von Eignungsanforderungen für die gesicherte Suche

Ohne Defizitanalyse wird bestimmt, dass Eignungsanforderungen für die gesicherte Suche festzulegen seien. Erneut ist unklar, ob hier überhaupt ein Regelungsbedarf besteht.

Die Begründung verweist dabei auf nationale Beurteilungsmaßstäbe. Was diese sind, bleibt offen. Ebenso bleibt offen, warum für Anbieter im europäischen Binnenmarkt diese deutschen Beurteilungsmaßstäbe und nicht diejenigen Maßstäbe ihres Herkunftslandes gelten sollten.

Schließlich ignoriert der Entwurf weiterhin, dass Anbieter von Betriebssystemen und Suchmaschinen teilweise nicht in Freiwilligen Selbstkontrollen organisiert sind. Das Aufstellen von Eignungsanforderungen bremst zudem die Dynamik zur Entwicklung immer besserer Lösungen durch die Unternehmen, da dies stets den Abgleich mit den Anforderungen zur Folge hätte, um eine etwaige Sanktion zu vermeiden.

§ 12 a JMStV-E: Zusätzliche Anforderungen an Apps- und Betriebssystemanbieter unklar

Analog zu § 12 JMStV-E verpflichtet der neu eingeführte **§ 12a JMStV-E** Anbieter von Apps, soweit sie in den Anwendungsbereich des JMStV-E fallen, eine Alterseinstufung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 JMStV-E vorzunehmen, die vom Betriebssystem ausgelesen werden kann. Anders als im Diskussionsentwurf aus 2022 ist diese Pflicht nicht auf Apps beschränkt, die über App-Stores vertrieben werden, sondern gilt nunmehr für jede Anwendung (im Sinne von § 3 Nr. 8 JMStV-E) für die erfassten Betriebssysteme.

Auch diese neue Regulierung wirft eine Vielzahl von Fragen auf, insbesondere im Zusammenspiel mit Verpflichtungen von Betriebssystemanbietern gemäß § 12 JMStV-E.

§ 12a JMStV-E hätte zudem, im Wege eines nationalen Alleingangs der Länder, eine allgemeine Alterskennzeichnungspflicht für alle Formen von Softwareanwendungen, auch im PC-Ökosystem, zur Folge. Da § 12a JMStV-E als eigenständige regulatorische Verpflichtung des App-Anbieters und nicht nur als akzessorische Obliegenheit in Bezug auf § 12 Abs. 2 Nr. 2 & 3 JMStV-E ausgestaltet ist, kommt die Vorschrift sogar einem Verbot jeglicher Anwendungen (Apps im Sinne des § 3 Nr. 8 JMStV-E) gleich, die nicht mit einer Alterskennzeichnung versehen sind.

Es ist unklar, ob diese extrem weitreichende Wirkung tatsächlich beabsichtigt ist. Wäre dem so, stünden erhebliche europarechtliche Bedenken im Raum; zudem ist darauf hinzuweisen, dass es keinerlei etablierten Standard für Alterskennzeichen in dieser Breite gibt. Es bestehen aus Bitkom-Sicht insoweit Zweifel, dass die oben beschriebene, aus dem Wortlaut folgende, Regelungslogik tatsächlich beabsichtigt ist.

Möglicherweise legen die Länder einen engeren Begriff der „App“ gemäß § 3 Nr. 8 JMStV-E zugrunde. Hierzu ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auch § 3 Nr. 8 JMStV-E keine Beschränkung auf Apps im umgangssprachlichen Gebrauch (im Sinne von Softwareanwendungen, die über App-Stores mobiler Betriebssysteme vertrieben werden) enthält. Auch die in § 3 Nr. 8 JMStV-E zusätzlich geforderte Zwecksetzung der „*unmittelbaren Ansteuerung von Telemedien*“ kann aufgrund der Weite des Begriffs des

Telemediums die Problematik nicht lösen, da hier immer noch jegliche Anwendungen erfasst würden, die in irgendeiner Form Zugriff auf das Internet nehmen.

Unklarheiten bestehen hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Alterskennzeichnung nach § 12a Satz 1 JMStV-E. Zwar sieht der dortige Wortlaut vor, dass die App-Anbieter ihre Apps selbst mit einer Altersstufe versehen. Eine solche eigenverantwortliche Kennzeichnung durch die App-Anbieter entspräche auch dem Grundprinzip des JMStV, dass jeder Anbieter selbst zur Schaffung eines angemessenen Jugendschutzniveaus für sein Angebot verpflichtet ist. Allerdings weist § 12 Abs. 3 JMStV-E zugleich auch den Anbietern von Betriebssystemen und (systemeigener und/oder systemfremder, siehe oben) App Stores eine Rolle bei der Alterskennzeichnung von Apps zu. Auch hier zeigt sich, dass der Entwurf neue Fragestellungen aufwirft, die das bisherige Jugendschutzniveau in Frage stellen.

Schließlich ist auch nicht nachzuvollziehen, warum lediglich Anbieter, für die das Nachrichtenprivileg nach § 5 Abs. 7 JMStV gilt, ihre Apps als „ohne Altersbeschränkung“ kennzeichnen dürfen, während diese Möglichkeit Anbietern von nicht entwicklungsbeeinträchtigenden Apps nicht zusteht (siehe dazu bereits oben).

§ 12 b JMStV-E

§ 12b Abs. 1 JMStV-E Sinnvolle Ausnahmeregelung unpraktikabel umgesetzt

Gemäß **§ 12 b Abs. 1 JMStV-E** sind Apps, soweit sie in den Anwendungsbereich des JMStV-E fallen (dazu siehe oben) und über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm oder ein geeignetes technisches Mittel nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 JMStV-E verfügen, vom Betriebssystem unabhängig von der konkreten Alterskennzeichnung zugänglich zu machen. Hierzu ist anzumerken, dass eine Pflicht, die entsprechenden Apps „nutzbar zu machen“, in kuratierte Kinder-/Jugendangebote der Betriebssystem-Anbieter eingreift, bei denen der Anbieter abschließend über die für Kinder bzw. Jugendlichen verfügbaren Apps entscheidet. Eine Pflicht zur Nutzbarmachung wäre insgesamt mit dem Angebot eines kuratierten Gesamtangebots nicht vereinbar. Sie würde zudem das Vertrauen aufs Spiel setzen, das NutzerInnen solcher Angebote zurecht darin setzen, dass solche Angebote nur den Zugang zu geprüften und für geeignet befundenen Inhalten vermitteln. Weiterhin würde eine Verpflichtung, die auf die Vorinstallation bestimmter privilegierter Anwendungen abstellt, massiv in die Freiheit der NutzerInnen eingreifen, selbst zu entscheiden mit welchen Inhalten sie den verfügbaren Speicherplatz auf ihrem Endgerät belegen und welche Angebote sie nutzen wollen.

Hier würde eine einfache Ausnahme dieser App von der Sperrverpflichtung nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E völlig ausreichen. Anbieter von kuratierten Gesamtlösungen könnten dann weiterhin selbst darüber entscheiden, ob sie die jeweilige App in ihr Angebot aufnehmen oder nicht. Wir schlagen daher folgende konkrete Anpassung vor:

§ 12b Abs. 1 JMStV-E wird wie folgt gefasst:

(1) ~~Anbieter von Betriebssystemen stellen abweichend von~~ § 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 gilt nicht für sicher, dass Apps, die über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 2 oder ein geeignetes technisches oder sonstiges Mittel nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 verfügen, nutzbar sind; § 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, 3 und 4 bleibt unberührt.

In der Vorschrift liegt der im Ansatz zunächst richtige Versuch, Anbieter mit bestehenden Jugendschutzlösungen zu schützen und vor allem deren oft differenzierteren Schutzsystemen mit einem höheren Schutzniveau Vorrang zu geben. Gerade bei anmeldebasierten Diensten (wie etwa Social Media oder On-Demand-Medienangeboten) ist der große Vorteil, dass der Jugendschutz bereits vorangelegt ist, weil er im Dienst selbst hinterlegt ist und auch bei jedem neuen Gerät, das für den Zugriff genutzt wird, quasi schon vorinstalliert ist. Zudem bieten profildifferenzierte Einstellungen altersangemessenen Schutz auch bei Nutzung durch mehrere Personen unterschiedlichen Alters – und das grundsätzlich geräteübergreifend.

Die praktische Umsetzung einer solchen Privilegierung von Apps mit anerkannten Jugendschutzprogrammen oder geeigneten technischen Mitteln nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr.1 JMStV-E wirft Fragen auf, da unklar ist, wie Betriebssysteme dies erkennen und gerade in Hinblick auf die Geeignetheit eines technischen Mittels bewerten sollen. Erforderlich wäre neben der größtenteils länderübergreifend standardisierten Alterskennzeichnung künftig in Deutschland zudem eine zusätzliche eigene Kennzeichnung der Verfügbarkeit von Jugendschutzprogrammen und geeigneten technischen Mitteln nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 JMStV-E. Dem Ziel, internationale oder zumindest EU-weite Standards zu entwickeln, steht dieser nationale Alleingang Deutschlands entgegen.

§ 12b Abs. 2 JMStV-E: Neue Gefahren statt besseren Schutzes, Verwässerung des Jugendschutzniveaus und Unvereinbarkeit mit Unionsrecht

Gemäß § 12b Abs. 2 JMStV-E sollen Anbieter mit anerkannten Jugendschutzlösungen oder geeigneten technischen Mitteln, die in der JSV eingestellte Altersstufe "berücksichtigen". Was unter „berücksichtigen“ zu verstehen ist und wie die Berücksichtigung ohne weiter technischen Aufwand von statten gehen sollen, bleibt offen.

Insbesondere die datenschutzrechtlichen Bedenken, die bereits in der damaligen Anhörung hinlänglich adressiert wurden, sind nicht ausgeräumt. Auch wenn der App-Anbieter die Altersstufe beim Betriebssystem abfragt, kann er dennoch im Ergebnis Rückschlüsse auf die Altersgruppe des Nutzers ziehen.

§ 25: Übergangsbestimmungen zu kurz und nicht nachhaltig

Für § 12 und § 12 a JMStV-E entspricht die Übergangsfrist gemäß § 25 Satz 1 JMStV-E ein Jahr nach Bekanntgabe der Entscheidung der KJM über die üblicherweise genutzten Betriebssysteme. Die Frist verlängert sich nach § 25 Abs. 2 JMStV auch höchstens drei Jahre für Betriebssysteme im laufenden oder abgeschlossenen Produktionszyklus. Für nicht aktualisierbare Betriebssysteme, die bereits in den Verkehr gebracht wurden, gelten § 12 und §12a JMStV-E gemäß § 25 Abs. 3 JMStV-E nicht.

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum § 12b JMStV-E nicht genannt ist und mithin keine Übergangs- und Ausnahmebestimmungen gelten sollen. Weiterhin wäre die Frist nicht nur an die Bestimmung des Betriebssystemanbieters durch die KJM, sondern auch an die Bestimmung der Suchmaschinenanbieter zu knüpfen. Denn erst dann wäre dieser in die Lage versetzt, theoretisch (s. oben hinsichtlich Durchgriff auf Browser und Suchmaschinen) die Regelungen umzusetzen.

Sollte es bei § 5c Abs. 3 zu einer Verpflichtung für die Deskriptoren kommen, fehlt es an einer entsprechenden Übergangsfrist.

Die Frist von einem Jahr ist schließlich sehr kurz, um die im Reformentwurf vorgeschriebene Anforderungen einer Jugendschutzvorrichtung zu erfüllen. Hinzu kommt die Tatsache, dass App Anbieter für ihre jeweiligen Entwicklungen abhängig vom Betriebssystemanbieter und deren technischen Anforderungen sind und daher erst am Ende des Prozesses ihre Angebote anpassen können. Hier bedarf es einer weitaus längeren Übergangsfrist.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Bedeutung der Nicht-Aktualisierbarkeit in §25 Abs. 3 JMStV-E. Hier wäre auch eine betriebswirtschaftliche Entscheidung (zum Beispiel aus Speicherplatzgründen), bestimmte Altgeräte nicht mehr zu aktualisieren, zu umfassen.

§ 109 MStV: §109 darf keine Prüfpflichten für Anbieter von Übermittlungsdiensten beinhalten

Nach § 109 sollen sich Sperrverfügungen auch auf solche Angebote beziehen, die mit bereits zur Sperrung angeordneten Angeboten ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den kürzlich angeordneten Sperrverfügungen gegenüber einzelnen Pornoanbietern ist dies nachvollziehbar. Die Prüfung, ob ein gesperrtes Angebot mit einem anderen wesensgleich ist bzw. ein gesperrtes Angebot durch eine andere URL umgangen wird, darf nicht auf den Anbieter von Übermittlungsdiensten übertragen werden. Hier bedarf es immer einer konkreten Sperranordnung.

Verfassungs- und unionsrechtliche Fragestellungen

Der Regulierungsvorschlag wirft weiterhin zahlreiche Fragestellungen unions- und verfassungsrechtlicher Natur auf, und zwar sowohl im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder als auch im Hinblick auf Grundrechtseingriffe, soweit Betriebssystemanbieter, Browserdiensteanbieter und AppStores betroffen sind.

Fazit

- Bestehende und markterprobte Jugendschutzsysteme von Anbietern von Betriebssystemen und Apps dürfen durch neue Regulierungsansätze des technischen Jugendmedienschutzes nicht ausgehebelt werden, sondern sollten berücksichtigt und zudem gestärkt werden.
- Der Reformvorschlag adressiert nicht die tatsächlichen Problemfelder, sondern reguliert ausschließlich solche Bereiche, die bereits gut funktionierende Lösungen anbieten.
- Ziel muss es sein gemeinsam mit Anbietern internationale, beziehungsweise mindestens EU-weite Lösungen und technisch umsetzbare Regulierungen anzustreben. Denn Unternehmen agieren international und auch die Verbreitung von Online-Inhalten macht nicht an Landesgrenzen Halt.
- Insgesamt sollten Anbieter von Betriebssystemen und Apps dazu motiviert werden, effektive bestehende Lösungen dynamisch und kontinuierlich in ihren Systemen weiterzuentwickeln, um so das tatsächliche Jugendmedienschutzniveau von der Basis aus zu stärken.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.