

Stellungnahme

zur Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages

26. Juni 2015

Seite 1

BITKOM vertritt mehr als 2.200 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.400 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, mehr als 200 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 76 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 10 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 5 Prozent aus anderen Regionen. BITKOM setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 6. Mai 2015 beschlossen, den neuen Entwurf des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) zu konsultieren. Am 8. Juni 2015 startete die dritte Online-Konsultation entsprechend.

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 JMStV-Novelle wie folgt zu übermitteln:

Konsistenz der JMStV- Novelle mit der Gesetzgebung auf Bundes- und EU-Ebene

Immer mehr Filme und Spiele werden zuerst online verwertet oder gleichzeitig sowohl offline als auch im Internet angeboten. Ziel muss sein, für diese Inhalte eine sowohl im Offline- als auch im Online-Bereich gültige Freigabe und Kennzeichnung zu ermöglichen. Hierfür müsste die gegenseitige Anerkennung der Inhalte-Bewertungen der JuSchG-Aufsichtsgremien einerseits und der JMStV-Aufsichtsgremien andererseits sichergestellt werden. Um die Kompetenzzuweisung zwischen dem Bundesgesetzgeber und den Landesgesetzgebern Rechnung zu tragen, wäre eine entsprechende zukunftsfähige, konvergente Regelung sowohl im JMStV als auch im JuSchG zu verankern.

Überdies sollte die aktuell laufende Evaluierung der Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie bei der Novelle des deutschen Jugendschutzregelwerks berücksichtigt werden. Gegenstand der EU-Evaluierung werden sein u.a. der Anwendungsbereich der Richtlinie, das Herkunftslandprinzip sowie die Rolle der Selbst- und Ko-Regulierung im Jugendmedienschutz.

Regelung der Altersstufen (§ 5 Abs. 1 JMStV-E)

Viele Anbieter von Telemedien kennzeichnen ihre Inhalte nach JuSchG oder JMStV bereits jetzt differenziert. 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 Wiedererkennungseff-

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 Verbraucherschutzrecht
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 2757651-221
a.holdampf@bitkom.org

Präsident

Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

fekte mit sich. Insoweit erscheint die Angleichung der Altersstufen an das Jugendschutzgesetz sinnvoll.

Allerdings fällt die Übertragbarkeit ausländischer Altersstufen durch die Anwendung der JuSchG-Altersstufen nicht leichter. 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.

Als erweiterte optionale Möglichkeit des § 5 Abs. 1 JMStV regen wir an, eine entsprechende Ergänzung für ausländische Angebote in den Text aufzunehmen.

In § 5 Abs. 1 JMStV wäre folgender neuer Satz 3 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 können“.

Durchwirkung der Inhaltebewertungen nach JMStV (§ 5 Abs. 2 JMStV-E)

Um der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen, ist eine gesetzliche Regelung zur gegenseitigen Durchwirkung von Prüfentscheidungen der JuSchG-Aufsichtsgremien einerseits und der JMStV-Aufsichtsgremien andererseits dringend geboten. Die derzeitige Praxis führt zu nahezu absurd anmutenden Doppelprüfungen und zu Rechtsunsicherheit für die Anbieter. Insbesondere wäre es wünschenswert, dass Inhaltebewertungen der Freiwilligen Selbstkontrollen des JMStV, ggf. nach einer Bestätigung durch die KJM, für den JuschG-Bereich übernommen werden. Eine solche Übernahme kann allerdings nicht allein im JMStV geregelt werden, da diese der Regelungskompetenz des Bundes obliegt. Um eine verfassungsmäßige Durchlässigkeitsregelung zu schaffen, bedarf es einer parallelen Anpassung des JuschG.

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

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

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

Sendezeitbeschränkung nicht zeitgemäß (§ 5 Abs. 3 Nr. 2 JMStV-E)

Aus Sicht des BITKOM besteht Reformbedarf bei dem Stellenwert von Sendezeiten im System des JMStV. Während diese ein in der linearen Fernsehwelt akzeptiertes Mittel darstellen, ist die Praktikabilität ihrer Übertragung in die Onlinewelt fraglich. Nach unserer Auffassung sollte daher die Sendezeitbegrenzung nur als Rückfalloption für den Onlinebereich dienen.

Auch im linearen Bereich ist mittlerweile eine Alterskennzeichnung der Inhalte durch aktuell verwendete Standards der TV- und Medienreceiver-Hersteller möglich. Diese Kennzeichnungen können von einigen TV-Empfangsgeräten und Medienreceivern (z.B. Set-Top-Boxen) entsprechend der Jugendschutzeinstellungen der Nutzer beim Empfang linearer Programme ausgelesen werden. Die mannigfaltigen Aufzeichnungsmöglichkeiten (z.B. Online-Video-Recorder) und die zunehmende Verbreitung von Tablets, Smartphones und anderen Rundfunk- und on-demand-fähigen Endgeräten bei Kindern und Jugendlichen erhöhen die Bedeutung der Alterskennzeichnung sowohl im linearen als auch im nicht-linearen Bereich. Für eine effektive Kennzeichnung wäre allerdings auch die aktive Mitwirkung der öffentlich-rechtlichen Anbieter erforderlich. Gerade dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnte durchaus zugemutet werden, seine Inhalte zumindest in den Mediatheken mit einer Alterskennzeichnung zu versehen.

Gleichstellung von Rundfunk und Telemedien (§ 5 Abs. 5 und § 10 Abs.1 JMStV)

Im Sinne der Medienkonvergenz sollte die Möglichkeit der Trennung von für Kinder bestimmten Inhalten nicht nur im nicht-linearen, sondern auch im linearen Bereich ermöglicht werden (§ 5 Abs. 5 JMStV). Nur so kann den neuen technischen Möglichkeiten im Rundfunk ausreichend Rechnung getragen werden.

Weiter ist eine Klarstellung dahingehend wünschenswert, dass bei der Bewertung von Programmankündigungen auf den entwicklungsbeeinträchtigenden Gehalt des Trailers selbst abzustellen ist und nicht auf die Altersfreigabe des beworbenen Inhalts Bezug genommen werden muss (§ 10 Abs. 1 JMStV). Dieser Grundsatz sollte im linearen wie im nicht-linearen Bereich gleichermaßen gelten, denn eine Unterscheidung widerspräche einem konvergenten Ansatz.

Zulässige Werbung (§ 6 Abs. 1 S. 1 JMStV-E)

Der Grundsatz, dass die Bewertung jeweils auf die Programmankündigung abstellt, muss allgemein gelten, unabhängig davon, welche Inhalte beworben werden. Entsprechend lehnen wir die Änderung in § 6 Abs. 1 JMStV-E nachdrücklich ab, da diese zu einer Schlechterstellung von Anbietern führen würde, die ihre Angebote rechtskonform und nach den Vorgaben des JMStV gestalten.

Die in diesem Absatz vorgenommene Änderung ist außerdem nicht erforderlich, weil sie praktisch keine Verbesserung der aktuellen Regelungen aus JMStV und StGB erwirkt, sondern im Gegenteil mitunter die Gefahr birgt, das bestehende Jugendschutzniveau abzusenken. Dass Werbung für absolut unzulässige sowie offensichtlich schwer entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte nicht zulässig ist, ist eine Selbstverständlichkeit und ergibt sich bereits aus den Verbreitungseinschränkungen für die Angebote an sich. Eine veränderte Situation ergibt sich

daher vor allem in Hinblick auf Werbung für pornografische Inhalte. Daraus, dass diese bisher nicht regulativ im JMStV erfasst ist, ergibt sich jedoch auch heute keine Zulässigkeit, so dass bestimmte Beschränkungen auch hier bereits greifen. Werbung, die selbst pornografisch ist, ist aufgrund von § 184 Abs. 1 Nr. 5 StGB sowie § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 JMStV verboten, sofern sie außerhalb einer geschlossenen Nutzergruppe erfolgt. Darüber hinaus greifen die Regelungen des § 6 Abs. 2 JMStV für inhaltlich und formal zwar hinter eindeutig pornografischer Darstellung zurückbleibender aber dennoch erotischer Inhalte.

Die geplante, strengere Regelung wirkt als Totalverbot auch für gegenstandsneutrale bzw. zurückhaltende Werbung für pornografische Inhalte, auch wenn diese Inhalte selbst sich hinter einem Altersverifikationssystem befinden. Damit kommt es faktisch zu einem Verbreitungsverbot für solche legalen Angebote. Diese Regelung birgt so die Gefahr, dass Anbieter, die bisher sehr um die Einhaltung der Zugangsbeschränkung für die eigentlichen Inhalte bemüht waren, also sich bisher rechtskonform verhalten haben, nicht von Nutzern gefunden werden. Damit würde die neue Regelung die Nutzer verstärkt zu illegalen Angeboten aus dem Ausland drängen, die dem deutschen Jugendschutzstandard bei weitem nicht entsprechen. Auf diese Weise würde das Schutzniveau für Inhalte insgesamt selbst stark sinken.

Jugendschutzprogramme (§ 11 Abs. 1 JMStV-E)

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.

Allerdings sollte zunächst ein funktionierendes Gesamtkonzept vorgelegt werden, bevor die Anforderungen an Jugendschutzprogramme für deren Anbieter weiter steigen. Ziel des Konzeptes müsste sein, die Verbreitung und somit die Effektivität der Jugendschutzprogramme zu erhöhen. Hierfür wäre es zum einen essentiell, Anreize für Unternehmen zu setzen, an der Entwicklung solcher nützlicher Software mitzuwirken. Zum anderen wären die Bemühungen von Bund, Ländern und Wirtschaft zu intensivieren, die Adressaten (d.h. die Eltern und Erziehungsberechtigten) auf die Jugendschutzlösungen aufmerksam zu machen.

Die geplanten neuen Anforderungen an Jugendschutzprogramme sind zum Teil zu hoch gesteckt und tragen nicht zur Entwicklung von praktikablen Lösungen bei. Während die Aufzählung von Kriterien in § 11 Abs. 1 S. 2 JMStV-E sinnvoll ist, erscheinen die in S. 3 genannten („Außerdem sollen...“) willkürlich und nur schwer überprüfbar. Die neuen Anforderungen ziehen den Anbietern von Jugendschutzprogrammen überdies einen zu engen Rahmen für die Einführung wirklicher Neuerungen. Hier sollte die aktuelle Medienrealität, insbesondere die Vielfalt der Plattformen, Geräte und Betriebssysteme besser und zukunftsorientiert berücksichtigt werden.

Zu den neuen Anforderungen im Einzelnen:

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

nationale Kennzeichnungen auslesen zu können. Telemedien sind wesentlich stärker als der Rundfunk gekennzeichnet von Medienkonvergenz einerseits und Internationalisierung andererseits. Letzteres wird sowohl auf der Empfängerseite, als auch auf der Anbieterseite sichtbar. Denn Nutzer können in den allermeisten Fällen zeit- und ortsunabhängig auf Inhalte aus aller Welt zugreifen, während viele Plattform- und Dienstebetreiber international oder zumindest auf mehreren verschiedenen Märkten agieren. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, sind in internationalen Kooperationen zwischen Unternehmen, NGOs und öffentlichen Einrichtungen bereits einige praktikable Ansätze entstanden (z.B. MIRACLE² und IARC³). Diese verfolgen das Ziel, einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten, der gleichzeitig international einsetzbar ist und die individuellen Richtlinien des jeweiligen Landes beachtet. Diese Projekte können und werden helfen, eine entsprechende nationale „Übersetzung“ der Kennzeichnungen bzw. der unterschiedlichen Altersstufen abzubilden. Um international anschlussfähig bleiben zu können, sollte die deutsche Gesetzgebung diese Ansätze stärker berücksichtigen und hierbei eine gleichberechtigte Stellung gegenüber rein nationalen Systemen hinsichtlich Kennzeichnungsoptionen und Jugendschutzprogramme ermöglichen.

2. Ergänzungsbedarf besteht 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 offenere Formulierung wählen, damit auch solche Angebote erfasst werden können.
3. Die Anforderung an Jugendschutzprogramme, den Zugang zu sendezeitgesteuerten Programmen nicht zu erschweren, ist technisch und ohne jegliche Mithilfe seitens der Anbieter solcher Programme schwer zu realisieren. In diesem Zusammenhang stellt insbesondere die Haltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter ein Problem dar. Wir sind der Auffassung, dass eine Privilegierung von zeitgesteuerten Angeboten zu Wertungswidersprüchen führen würde und insoweit systemwidrig wäre.

Alterskennzeichnung von nutzergenerierten Inhalten (§ 11 Abs. 6 JMStV-E)

Die vorgeschlagene Regelung sieht einen privatrechtliche Anspruch der Nutzer u.a. gegen Anbieter von Plattformen für nutzergenerierte Inhalte im JMStV-E vor. Dieser Vorschlag ist nicht nur systemfremd, sondern auch aus verschiedenen Gründen praxisuntauglich und auf der Grundlage der derzeit verfügbaren technischen Maßnahmen zur Alterskennzeichnung von Inhalten nicht durchführbar. Daher erachten wir eine Gesetzgebung in diesem Geltungsbereich für nicht zweckmäßig.

In einem stark internationalen Markt sind reine nationale Altersklassifizierungssysteme für Internetinhalte (wie age-de.xml), auf die der Entwurf in der jetzigen

² MIRACLE steht für „Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe“.

³ IARC steht für „International Age Rating Coalition“.

Fassung allein verweist, grundsätzlich wenig geeignet einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten. Zudem ist age-de.xml auf die Kennzeichnung von eigenen Webseiteninhalte ausgerichtet und nicht auf die Klassifizierung von nutzergenerierten Inhalten, die auf fremden Webseiten veröffentlicht werden (UGC-Inhalte). Age-de.xml ist als Standard für die Umsetzung der hier angelegten Regelung auch deshalb in der derzeitigen Form untauglich, da es nur in der Lage ist, ganze Plattformen oder Seiten/Unterseiten zu kennzeichnen, nicht aber einzelne, dynamisch eingebundene Inhalte.

Hinzu kommt, dass das Label auf die sich seit einiger Zeit immer mehr durchsetzende https-Verschlüsselung nicht reagiert hat und daher solche age-de-Label, die sich auf https-verschlüsselten Seiten befinden, nicht vom Jugendschutzprogramm auslesbar sind. In praktischer Hinsicht ist deshalb 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 aufgrund der https-Verschlüsselung nur für die Plattform als Ganzes und nicht für einzelne Inhalte angewandt werden. Die Anbieter sind damit praktisch gezwungen, für die ganze Plattform das strengste verfügbare Label auszuwählen.

Der Gesetzgeber sollte sich zunächst einen Überblick über die technische Leistungsfähigkeit der derzeit existierenden und behördlich anerkannten Klassifizierungssysteme verschaffen, bevor eine technische Vorhaltepflcht eingeführt wird.

Bewertung von Jugendschutzprogrammen (§ 11 i.V.m. §§ 19a, 19b JMStV-E)

Die Selbstkontrollen stärker in die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen einzubeziehen, stellt grundsätzlich einen begrüßenswerten Ansatz dar. Das Verfahren für die Prüfung der Eignung von Jugendschutzprogrammen wird allerdings dadurch erschwert, dass künftig zwei Institutionen daran beteiligt werden: die Selbstkontrolle und die KJM. Zwar sollten die Jugendschutzprogramme zur Prüfung der Eignung der Selbstkontrolle vorgelegt werden (§ 11 Abs. 1 JMStV-E). Für die Festlegung der Standards für die Eignung bleibt die KJM zuständig (§ 11 Abs. 1 JMStV-E) und sie kann jederzeit die Beurteilung der Selbstkontrolle für unwirksam erklären (§ 19b JMStV-E). Die Frist, innerhalb derer die KJM sich gegen eine Geeignetheitsprüfung aussprechen kann, bleibt vollkommen ungeklärt. Das Verfahren birgt somit eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Anbieter von Jugendschutzprogrammen.

Darüber hinaus stellt die in § 19a vorgesehene nunmehr jährliche Verpflichtung zur Überprüfung der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen sowohl die Selbstkontrollenrichtungen als auch die Anbieter der Programme vor einen der Sache nicht angemessenen organisatorischen, logistischen und letztlich auch finanziellen Aufwand. Diese kurze Frist trägt nicht dazu bei, Anreizmodelle für Anbieter zu schaffen, damit diese sich um die Erstellung, Pflege und Verbreitung von Jugendschutzprogrammen bemühen.

Finanzierung von „jugendschutz.net“ (§ 18 JMStV-E)

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.