

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes (Drucksache 19/24909, 02.12.2020) für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familien, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages am 11. Januar 2021

Datum 4. Januar 2021

2021_01_11_JuSchG_Stellungnahme_VAUNET_BT-Familienausschuss_lang_final.docx

1. Einleitung

Der wirksame Schutz von Kindern vor beeinträchtigenden Inhalten ist ein Ziel, zu dessen Erreichung sich die 150 Mitgliedsunternehmen des VAUNET aus den Bereichen Fernsehen, Radio und Telemedien mit ihren jeweiligen Internetangeboten tagtäglich verpflichtet sehen.

Bereits 2012 hatte sich der VAUNET (ehemals VPRT) gemeinsam mit weiteren Wirtschaftsverbänden, Bund und Ländern in der Charta „Sicher Online gehen – Kinderschutz im Internet“ zu diesem Anliegen bekannt. Die zentrale Idee der vom Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) initiierten Charta war, dass **eine Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes in den Onlinemedien nur gelingen kann, wenn Bund, Länder und Wirtschaft gemeinsam handeln**. Diese Prämisse hat bis heute nicht an Relevanz verloren. Der Schutz von Heranwachsenden kann umso besser gelingen, je enger die gesetzlichen Rechtsnormen von Bund und Ländern ineinandergreifen. Unverständlich ist es daher, dass bisher kein Rückgriff auf die Expertise der Medienanbieter, beispielsweise im Rahmen eines dialogischen Verfahrens, stattgefunden hat.

Der vorgelegte Gesetzesentwurf erfüllt die Erwartungen an einen modernen, konvergenten Jugendmedienschutz durch bessere „Verzahnung“ zwischen Bundes- und Landesrecht aus VAUNET-Sicht nicht. Er sollte in dieser Form nicht verabschiedet werden. Insbesondere das 2016 in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz verabredete Konzept, beiderseitig möglichst mit einheitlichen Begriffen und offenen Verfahren zu agieren, wird nur unzureichend verfolgt. Die heutige, von Konvergenz und Geschwindigkeit geprägte Medienwelt, benötigt flexible Instrumente sowohl in der Altersbewertung als auch bei den Schutzmechanismen. Dafür bedarf es eines geeigneten gesetzlichen Rahmens und nicht einer Eins-zu-Eins-Übernahme der Logik der Trägermedienregulierung auf die differenzierte Landschaft der Onlinemedien.

Dass der Gesetzesentwurf keinen kohärenten Rechtsrahmen schafft, bei dem Landes- und Bundesrecht ineinandergreifen, verdeutlicht aktuell die Stellungnahme des Bundesrates vom 27. November 2020¹, worin die Länder an zentralen Stellen des Gesetzesentwurfes deutliche Nachbesserungen einfordern, als auch die im Rahmen der Notifizierung vorgetragene Kritik der EU-Kommission.

¹ Drucksache des Bundesrates 618/20 (Beschluss) vom 27.11.2020

Der VAUNET äußert sich zu den folgenden fünf Themengebieten des vorliegenden Gesetzesentwurfes:

1. Übertragung der Regeln für „Trägermedien“ auf „Telemedien“
2. Klassifizierungs- und Kennzeichnungsregeln
3. Prüfungs- und Nachweispflichten für Telemedien
4. Vorsorgemaßnahmen für Kommunikations- und Konsumrisiken
5. Neues Aufsichtsgremium.

Nach Auffassung der VAUNET-Mitglieder gliedert sich der Jugendmedienschutz in zwei Regulierungsbereiche – eine gesetzliche und eine Selbstverpflichtungsebene – und darin in drei Kernelemente.

- (1) In einem ersten Schritt bedarf es der Analyse, ob von einem Medieninhalt eine Gefährdung ausgehen könnte: eine Gefährdung für Jedermann (z. B. Volksverhetzung) oder nur von bestimmten Altersgruppen, wie Heranwachsende. Das vom Medieninhalt ausgehende ermittelte Gefährdungspotential bleibt, solange sich der Inhalt nicht ändert, gleich, unabhängig, über welche Vertriebswege er publiziert wird. Der Prozess muss fachlich fundiert, flexibel, unbürokratisch und rechtssicher erfolgen. Es liegt letztlich im Interesse der Mediennutzer und der Medienanbieter, dass die Einschätzung sachlich richtig, aber dennoch so schnell wie möglich erfolgen kann. Die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gefährdungsanalyse muss sich daher an die sich fortlaufend ändernde, konvergenter werdende publizistische Praxis anpassen.
- (2) Liegt danach ein Ergebnis der Gefahrenbewertung vor, müssen im zweiten Schritt entsprechende wirksame Maßnahmen zum Schutz der Mediennutzer ergriffen werden. Auch hier ist in der Gesetzgebung zu berücksichtigen, dass die Schutzmaßnahmen den Interessen der Medienanbieter, der (heranwachsenden) Mediennutzer und der Erziehungsberechtigten gerecht werden. Der Gesetzgeber sollte in diesem Stadium vertriebswegspezifisch agieren, da auf Grund verschiedener Medientechnologien und Geschäftsmodelle bestimmte Schutzkonzepte für den einen Vertriebsweg effizient und umsetzbar sind (z. B. Jugendschutzfilter bei Telemedien), für andere wiederum nicht.
- (3) Als drittes Element ergänzen Maßnahmen zur Medienkompetenzförderung, wie Bildung und Information, den präventiven Jugendmedienschutz. Die Mitglieder des VAUNET leisten auf diesem Feld zusammen mit ihren Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter, Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) bereits einen umfassenden, über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Beitrag sowohl gegenüber Heranwachsenden als auch Erwachsenen. Die Selbstkontroll-einrichtungen bieten zahlreiche Bildungsveranstaltungen und Informationsmaterialien an, geben Fachliteratur heraus und fördern den medienpädagogischen Nachwuchs, z. B.

mit dem Medius-Award. Die VAUNET-Mitgliedsunternehmen tragen neben den Selbstkontrollenrichtungen viele weitere gemeinnützige Projekte des Kinder- und Jugendmedienschutzes: z. B. im Bereich Medienkompetenzförderung den Media Smart e.V., im Bereich Positiv-Content-Plattformen den fragFINN e.V. oder im Bereich technischer Jugendmedienschutz den JusProg e.V. Darüber hinaus stellen die VAUNET-Mitglieder für Kinderschutzkampagnen Medialeistungen ihrer Medienangebote zur Verfügung.

2. Übertragung der Regeln für „Trägermedien“ auf „Telemedien“

2.1. Zusammenlegung der Unterabschnitte „Trägermedien“ und „Telemedien“

Der VAUNET lehnt die Erstreckung der bisherigen Regelungen auf Telemedien durch die neue Definition von „Medien“ (§ 1 Abs. 1a JuSchG-RegE) und die Zusammenlegung der Unterabschnitte „Trägermedien“ und „Telemedien“ im dritten Abschnitt ab. Die JuSchG-Logik für Trägermedien ist nicht für Telemedien anwendbar. Dem JuSchG liegt die Annahme zugrunde, zwischen „Öffentlichkeit“ und „Privatheit“ zu trennen. Hauptziel des JuSchG als auch seines Vorgängergesetzes, dem „Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit“ von 1951, ist es, den Heranwachsenden vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten in öffentlich zugänglichen Räumen wie Kinos, Spielhallen, Geschäften etc., zu schützen. Dabei fordert der Gesetzgeber, dass Kinder und Jugendliche, bevor sie Zugang zu öffentlichen Filmvorführungen oder Bildträgerweitergaben erlangen, zuvor vom Fachpersonal der Kinos, Videotheken oder DVD-Verkaufsstellen in Augenschein genommen und gegebenenfalls zurückgewiesen werden. Der Rundfunk und die Telemedien kennen die „Zwischenschaltung“ einer personengebundenen Inaugenscheinnahme am Point of Sale nicht. Hier greifen technologische Konzepte und Strukturen. Der JuSchG-RegE überträgt die bislang für Trägermedien geltende Schutzlogik ohne wesentliche Änderungen auf die Telemedien, ungeachtet dessen, dass mit dem JMStV bereits ein bewährtes Regelwerk für Rundfunk und Telemedien besteht.

Der VAUNET erwartet, dass mit dem neuen JuSchG eine unnötige Bürokratisierung und Mehrfachzuständigkeiten entstehen. Die geplante Aufstockung der 33 Planstellen der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien um weitere 50 (JuSchG-RegE, S. 34, 38²) zeugt davon, dass der Bund einseitig eine Ausweitung der staatlichen Aufsicht anstrebt, anstelle die von der Wirtschaft getragenen Freiwilligen Selbstkontrollen zu fördern. Die regulierte Selbstregulierung hat sich in den vergangenen Jahren bewährt und in Deutschland für ein hohes Jugendschutzniveau gesorgt. Auch die europäischen Institutionen haben in der novellierten EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) die tragende Rolle der Selbstregulierungsinstitutionen anerkannt (Erwägungsgründe 12-14 AVMD-RL, Art. 4a AVMD-RL). Durch das JuSchG entstünde ein Tauziehen zwischen Bund und Ländern um die Gestaltungshoheit im Jugendmedienschutz, der die Flexibilität und Effektivität der Selbstregulierung und damit den Jugendmedienschutz insgesamt schwächt.

² Die Seitenangaben zum RegE beziehen sich auf das Layout der Drucksache 19/24909 vom 02.12.2020.

2.2. Neuer Medienbegriff (§ 1 Abs. 1a JuSchG-RegE)

Der neue Medienbegriff in § 1 Abs. 1a JuSchG-RegE stellt keine geeignete Definition dar, um der Medienkonvergenz gerecht zu werden. Der neue Überbegriff dient lediglich dazu, das Regelwerk für Trägermedien auf die Telemedien zu erweitern.

Dem Gesetzesentwurf gelingt mit der Einführung der Definition „Medien“ keine konvergente Vereinheitlichung. Es bleibt weiterhin bei den beiden Legaldefinitionen „Trägermedien“ in § 1 Abs. 2 JuSchG-RegE sowie „Telemedien“ in § 1 Abs. 3 JuSchG-RegE. Der VAUNET hält dabei eine Vereinheitlichung von Begriffen durchaus für sinnvoll. Ein aktuelles Beispiel für eine sachgerechte Angleichung ist die Anpassung der Definitionen für „Kind“ und „Jugendlicher“ im neuen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) und im JuSchG.

2.3. Zensurverbot und Vorlagepflicht für Telemediendienste (§ 14a JuSchG-RegE)

Es ist fraglich, ob die Ausweitung der gesetzlichen Vorlagepflicht (§ 14a JuSchG-RegE) auf rundfunkähnliche und journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien mit dem Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG vereinbar ist. Nach §§ 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 JuSchG dürfen Filme Heranwachsenden nur in der Öffentlichkeit gezeigt werden, wenn sie von einer staatlichen Behörde (oberste Landesbehörde) für sie freigegeben wurden. Eine derartige partielle Vorprüfung kennt das Regelungswerk für Rundfunk und Telemedien aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht. Nach § 5 Abs. 1 JMStV besteht die Pflicht, dass entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte von Kindern und Jugendlichen der betroffenen Altersgruppen nicht wahrgenommen werden dürfen. Die Anbieter müssen ihre Inhalte aber nach dem JMStV nicht einer staatlichen Behörde zur Vorkontrolle vorlegen oder diese in die Prüfverfahren der Selbstkontrolleinrichtungen einbinden. Gelten die §§ 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 JuSchG künftig auch für die filmischen Inhalte rundfunkähnlicher Telemedien, würde eine partielle Vorabkontrolle bestehen, die gerade für filmische Inhalte im Rundfunk zu Recht nicht vorgesehen ist.

2.4. Fehlende Definitionen und Konkretisierungen (u. a. §§ 11, 14a JuSchG-RegE)

Eine Reihe fehlender Definitionen und Konkretisierungen führen zur Rechtsunsicherheit, ob und in welchem Maße Telemedienanbieter künftig in den Anwendungsbereich des JuSchG fallen. Begriffe wie „Film- und Spieleplattform“, „Öffentlichkeit“ oder „Nutzer“ und der in der Begründung zu findende Terminus „fernsehähnlich“ werden nicht definiert, aber in gleicher oder ähnlicher Form in anderen für Telemediendienste geltenden Gesetzen, wie im TMG, MStV oder JMStV, verwendet – dort z. T. mit anderweitiger Bedeutung bzw. in Widerspruch zu deren klaren Definitionen.

- Unklar ist zum Beispiel, wie die Begriffe **„Film“ und „fernsehähnlich“ (u. a. § 14a Abs. 1 JuSchG-RegE)** im Sinne des JuSchG-RegE auszulegen sind, ob als Film im „klassischen“ Sinne oder jeglicher Videoinhalt. Nach einer engen Auslegung könnten unter „Filmen“ nur Werke verstanden werden, die sowohl via Trägermedien als auch in Telemedien angeboten werden. Videoinhalte, die nur in Telemedien verbreitet werden (z. B. u. a. über Video-Sharing-Plattformen) oder Rundfunkinhalte, die nicht primär über Trägermedien verbreitet werden, würden dann nicht unter den Anwendungsbereich des JuSchG fallen.

Die Gesetzesbegründung besagt, dass fernsehähnliche Filme nicht von der Kennzeichnungspflicht des § 14a Abs. 1 JuSchG-RegE erfasst sein sollen (JuSchG-RegE, S. 47). Darüber, nach welchen Kriterien aber ein fernsehähnlicher von einem nicht-fernsehähnlichen Film abzugrenzen ist, gibt die Gesetzesbegründung keine Auskunft. Zudem ist die Fernsehähnlichkeit nach Medienstaatsvertrag ein Unterbegriff der Rundfunkähnlichkeit (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV). Mediatheken der Rundfunkveranstalter sind – in ihrer Gänze – rundfunkähnliche Telemedien und somit „fernsehähnlich“. Hier sollte unbedingt ein einheitliches Verständnis zugrunde gelegt werden, da sonst die Einheit der geltenden Rechtsordnung gefährdet ist. **Der Gesetzgeber sollte deutlich klarstellen, dass rundfunkähnliche Telemedien i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV vollständig vom Anwendungsbereich des JuSchG (insbesondere bei §§ 10 a, 11, 14a, 24a JuSchG-RegE) ausgenommen sind.**

Auch ist unklar, ob der Filmbegriff neue, hybride audiovisuelle Formen wie Virtual Reality (VR) oder Augmented Reality (AR) miterfasst.

- Nicht eindeutig ist, ob die „Zugänglichkeits“-Bestimmungen der §§ 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 JuSchG künftig auch für Telemedien gelten sollen, da der Unterabschnitt „Trägermedien“ in Abschnitt 3 gestrichen wurde. Es wird in der Begründung nicht darauf eingegangen, ob der Filmabruf auf On-Demand-Portalen ebenfalls eine **öffentliche Filmveranstaltung** (§ 11 Abs. 1 JuSchG) oder eine (nicht unter den JuSchG fallende) Mediennutzung in der **Privatsphäre** darstellt.
- Des Weiteren sind Filme regelmäßig auch Teil rundfunkähnlicher Telemedien (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV), für welche wiederum die Regeln des künftigen MStV sowie des JMStV gelten. Das JuSchG verwendet den **Begriff „Film- und Spieleplattformen“** (§ 14a JuSchG-RegE), obwohl laut Gesetzesbegründung darunter offenbar nicht Plattformen im Sinne von Video-Sharing-Plattformen (AVMD-RL) oder Medienplattformen (§ 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV), sondern Telemediendienste nach § 7 TMG verstanden werden sollen.
- Der Begriff des „**Nutzers**“ (§ 14a Abs. 2 JuSchG-RegE) ist unkonkret. Es sind keine Kriterien angegeben, ob es sich um registrierte oder unregistrierte Nutzer handeln soll und in welchem Zeitraum die Nutzung erfolgte. Das JuSchG würde mit seiner unpräzisen Definition hinter dem Nutzerbegriff des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) zurückbleiben, welches den konkreteren Begriff des „registrierten Nutzers“ zugrunde legt (§ 1 Abs. 2 NetzDG). Es ist nicht nachvollziehbar, warum sich der Gesetzgeber hier nicht im Sinne der Einheit der Rechtsordnung an bestehenden konkreten Legaldefinitionen orientiert.

Diese Begriffsunschärfen im JuSchG führen dazu, dass nicht eindeutig klar ist, ob und in welchem Umfang sich Telemedienanbieter nach dem JuSchG oder dem JMStV richten müssen.

3. Klassifizierungs- und Kennzeichnungsregeln

3.1. Vorbemerkung: Alterskennzeichen entfalten keine Schutzwirkung

Zentrales Ziel des Jugendmedienschutzes ist der Schutz von Heranwachsenden vor beeinträchtigenden Inhalten. Dies bedeutet im Kern, dass Medienanbieter Kindern und Jugendlichen audiovisuelle Inhalte nicht zugänglich machen dürfen, wenn diese für ihre Entwicklung beeinträchtigend sind (vgl. §§ 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 JuSchG i.V.m. § 14 Abs. 1 JuSchG). Basis des Gesetzes im Sinne des Kinderschutzes ist das „Nicht-Zugänglichmachen“.

Die Altersbewertung bildet die erste Stufe des Jugendmedienschutzes, bei der ermittelt wird, ob die Gestaltung eines Medieninhaltes bei Heranwachsenden eine Gefährdung hervorrufen kann. **Aber die Umsetzung der Altersbewertung in ein optisches Alterskennzeichens löst noch nicht die gesetzlich geforderte finale Schutzwirkung aus. Hierfür bedarf es weiterer Schritte**, wie z. B. Inhalte nur geschwärzt oder nachbearbeitet zu publizieren oder Heranwachsende von öffentlichen Filmveranstaltungen auszuschließen oder die Trägermedien nicht an Minderjährige zu verkaufen bzw. herauszugeben oder die Umsetzung der Altersbewertung in elektronische Kennzeichen für entsprechende Sperr- und Filtermechanismen. Die Hauptfunktion des JuSchG-Alterskennzeichens ist es, dass in öffentlichen Räumen das Fachpersonal von Kinos, Spielhallen, Videotheken oder Verkaufsstellen darüber informiert ist, welche Altersfreigabe der Bildträger hat und welchen Altersgruppen es den Zugriff oder Zutritt verweigern muss. Bei den Telemedien gibt es keine „menschlichen Gatekeeper“. Hier ist das technische Kennzeichen auf Telemedien (Labeling) von Relevanz. Durch das Auslesen des Codes, welcher die Altersbewertung beinhaltet, können nach dem Schlüssel-Schloss-Prinzip gruppenspezifische Sperrungen ausgelöst werden. Eines optischen Kennzeichens, welches „menschliche Anbieter-Gatekeeper“ informiert, bedarf es in der Telemedienwelt nicht. Daher ist auch eine gesetzliche Pflicht zur optischen Kennzeichnung mit einem Alterskennzeichen nicht zeitgemäß und muss nicht im JuSchG eingeführt werden. Medienanbieter stellen im Rahmen der gesetzlichen Regeln des JMStV sowie ihrer Anbieterselbstverantwortung ausreichend Informationen über ihre entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalte bereit.

3.2. Kennzeichnungspflicht (§§ 14, 14a JuSchG-RegE)

Die Erstreckung der JuSchG-Regelungen zur Altersfreigabe (§§ 14, 14a JuSchG-RegE) für Trägermedien auf Telemedien stellt aus Sicht des VAUNET einen deutlichen Rückschritt dar und ist abzulehnen. Die Neuregelung baut für die Medienanbieter neue Anforderungen auf, ohne dass dadurch das Jugendschutzniveau gesteigert wird. Die JuSchG-Neufassung hält an den alten und nicht mehr zeitgemäßen Prinzipien der Vorlage- und Kennzeichnungspflicht sowie der Einbindung der obersten Landesjugendbehörden fest und überträgt diese Pflichten sogar auf die Telemedien. Mit dem neuen § 14a JuSchG schränkt der Gesetzesentwurf den nach dem JMStV bestehenden Handlungsspielraum für Telemedienanbieter ein und provoziert mehr Bürokratie zu Lasten eines effizienten Jugendmedienschutzes.

Aber die nach §§ 14, 14a JuSchG-RegE verpflichtende Umsetzung der Altersbewertung in ein optisches Alterskennzeichen löst nicht die gesetzlich geforderte finale Schutzwirkung aus. Hierfür bedarf es weiterer Schritte. Im Telemedienbereich erfolgt die Schutzwirkung

entweder durch die Sendezeitenbeschränkung des § 5 Abs. 4, 5 JMStV oder durch Sperr- und Filtermechanismen. Hierfür werden die Altersbewertungen in elektronische Kennzeichen umgesetzt, die von den Sperr- und Filtermechanismen ausgelesen werden. Eine nochmalige optische Darstellung der Altersbewertung ist für die Erzielung des Schutzzieles nicht notwendig.

Eine zusätzliche Orientierungsfunktion optischer Alterskennzeichen hinsichtlich entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte wird zudem bereits durch die Kennzeichnungspflichten des § 5c Abs. 2 JMStV bzw. § 12 JMStV erreicht, die die Vorgaben des Art. 6a Abs. 3 AVMD-RL umsetzen. Es bedarf keiner weiteren neuen Pflichten.

3.3. Deskriptoren-Kennzeichnung (§ 14 Abs. 2a JuSchG-RegE)

Der VAUNET lehnt den gesetzlichen Wunsch nach einer Kennzeichnung mit Symbolen (§ 14 Abs. 2a JuSchG-RegE) ab, weil diese Norm weit über die Vorgaben der neuen AVMD-Richtlinie hinausgeht. Mit der optischen Angabe der Altersbewertung erfüllen die Telemedienanbieter bereits die europäischen Regelungen. Nach Art. 6a Abs. 3 der 2018 novellierten AVMD-Richtlinie sollen Mediendienstanbieter den Zuschauern ausreichend Informationen über ihre entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalte geben. Der JuSchG-RegE sieht vor, dass die Telemedienanbieter ihre Film- und Spieleinhalte über die Kennzeichnung mit dem Alterskennzeichen hinaus auch mit Symbolen kennzeichnen sollen, mit denen sie die wesentlichen Gründe für die Altersfreigabe sowie deren potenzielle Beeinträchtigung der persönlichen Integrität angeben müssen. Der Erwägungsgrund Nr. 19 der AVMD-RL, welcher Art. 6a Abs. 3 AVMD-Richtlinie ergänzt, schreibt erstens nicht vor, dass zur Informationsübermittlung zwingend Deskriptoren verwendet werden müssen. Es werden alternativ weitere Möglichkeiten, wie man der Informationspflicht nachkommen kann, genannt. Außerdem sieht die AVMD-Richtlinie nicht vor, dass der Staat zwingend vorgeben muss, welches Informationssystem die Anbieter zu wählen haben. Vielmehr könnte der Gesetzgeber die Ausgestaltung der Informationspflicht so regeln, dass jeder Mediendienstanbieter sein eigenes Informationssystem verwendet. Das JuSchG hält mit der Alterskennzeichnung (§§ 12, 13, 14, JuSchG) ein System („optisches Kennzeichen“ i. S. Nr. 19 AVMD-Erwägungsgrund) bereit, über die Entwicklungsbeeinträchtigung von bestimmten Altersgruppen zu informieren. Die Angabe der Altersbewertung ist nach Art. 6a Abs. 3 AVMD-RL ausreichend. Der Gesetzesentwurf lässt zudem eine Begründung vermissen, warum er aus der Vielzahl der von der AVMD-Richtlinie genannten Möglichkeiten die Deskriptoren-Variante auswählt.

Unklar ist auch, ob „außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände“ nach § 10b S. 2 JuSchG-RegE bei der Kennzeichnung nach § 14 Abs. 2a JuSchG-RegE mitberücksichtigt werden sollen. Der VAUNET spricht sich grundsätzlich gegen die Einbeziehung der „außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegenden Umstände“ in die Altersbewertung aus (siehe auch 4.2.). Zudem sei darauf verwiesen, dass in der am 5. Dezember 2019 beschlossenen JMStV-Neufassung Art. 6a Abs. 3 AVMD-Richtlinie bereits umgesetzt wurde (§ 5c Abs. 2 JMStV) und dabei die Pflicht zur Übernahme von nach JuSchG erstellten Altersfreigaben im

Übrigen unberührt lässt (§ 12 JMStV). Für die Mediendiensteanbieter als auch die Verbraucher droht wiederholt eine Doppelregulierung bei Bund und Ländern.

3.4. Gewinnerzielungsabsicht (§ 14a Abs. 1 JuSchG-RegE)

Die Novelle des JuSchG ist in derzeitiger Form abzulehnen, weil sie die Marktteilnehmer ungerechtfertigt ungleich behandelt. Die neuen Vorlage- und Kennzeichnungspflichten (§ 14a JuSchG-RegE) sollen nur für Unternehmen gelten, die mit Gewinnerzielungsabsicht agieren. Abgesehen davon, dass eine Gewinnerzielungsabsicht Grundlage jeder wirtschaftlichen Tätigkeit im System einer sozialen Marktwirtschaft ist und deshalb nicht per se negativ konnotiert werden sollte, kann die Gefährdung von Kindern und Jugendlichen auch in gleichem Maße von Inhalten ausgehen, die nicht mit Gewinnabsicht publiziert werden. Die einseitig geltende Pflicht stellt eine Diskriminierung kommerziell agierender Medienanbieter, insbesondere gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, und somit einen Verstoß gegen den grundgesetzlichen Gleichheitsgrundsatz dar.

Die Beschränkung der Pflichten des § 14a JuSchG-RegE auf Anbieter mit Gewinnerzielungsabsicht steht im Widerspruch zur bisherigen Systematik des Gesetzes. Das JuSchG in seiner jetzigen Fassung kennt keine Trennung zwischen Anbietern mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht. Die im Gesetz verankerten Pflichten gelten für alle Adressaten gleichermaßen. Zum Beispiel dürfen nach § 12 JuSchG sowohl der Bibliothekar einer kommunalen Bibliothek als auch die gewerbliche Videothek Heranwachsenden den Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten nicht gestatten. Gleiches gilt nach § 11 JuSchG für kommerzielle und nichtkommerzielle Ausrichter von Filmveranstaltungen. Und auch die Kennzeichnungspflicht nach § 12 JuSchG trennt nicht zwischen Anbietern mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht. Es ist nicht ersichtlich, warum die heutige allgemeine Geltung der JuSchG-Schutzpflichten beim neuen § 14a JuSchG-RegE im Hinblick auf die Finanzierung eines Anbieters durch Haushaltsabgaben oder steuerliche Mittel eingeschränkt werden soll. Der § 14a würde den nicht gewinnorientierten Anbieter von Telemedien (z. B. öffentliche Bibliotheken) ungerechtfertigt gegenüber dem gewinnorientierten Anbieter von Bildträgern privilegieren. Wenn es das Ziel der Begrenzung des § 14a JuSchG-RegE auf gewinnorientierte Anbieter ist, die Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus dem Adressatenkreis der Norm auszunehmen, würde der Gesetzgeber beim Jugendschutz mit zweierlei Maß messen und die Rundfunkanstalten, die im Hinblick auf ihre Teilnahme am Zuschauermarkt nicht minder „gewinnorientiert“ sind, bevorzugen.

3.5. Anerkannte automatisierte Bewertungssysteme (§ 14a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-RegE)

Das vom JuSchG vorgesehene „anerkannte automatisierte Bewertungssystem“ (§ 14a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-RegE) bietet nicht die in Aussicht gestellte Rechtssicherheit, weil unklar ist, in welchem Umfang und nach welchen Kriterien das Anerkennungsverfahren ablaufen soll. Das Instrument der Selbstklassifizierung von Inhalten durch die Medienanbieter wird vom VAUNET grundsätzlich begrüßt. Im Rahmen des JMStV praktizieren Telemedienanbieter bereits seit vielen Jahren erfolgreich die Alterseinstufung in Eigenregie. Automatisierte

Systeme stehen allerdings in ihrer Bewertungsqualität noch deutlich hinter der Alterseinstufung durch einen Jugendschutzbeauftragten. Die mit dem geplanten automatisierten System generierten Ergebnisse können aus Sicht des VAUNET auch nicht die Qualität eines Verwaltungsaktes besitzen, weil der automatische Erlass eines Verwaltungsaktes nur möglich ist, wenn keine Ermessensentscheidung erforderlich ist und ihm verfahrensrechtlich nicht die Wirkung einer im Gerichtsverfahren eigens zu erschütternden Sachverständigenäußerung zukommt (vgl. § 5 Abs.2 JMStV). Der Beurteilung von Medieninhalten liegt jedoch in der Regel eine Ermessensentscheidung zugrunde.

Selbstklassifizierungssysteme bedürfen keiner separaten behördlichen Genehmigung. Es ist ausreichend, wenn die Systeme von staatlich anerkannten Institutionen der Freiwilligen Selbstkontrolle erstellt und gewartet werden. Dies entspricht aus VAUNET-Sicht dem Grundgedanken der regulierten Selbstregulierung.

Der Gesetzesentwurf lässt zudem offen, mit welchen Kriterien das Anerkennungsverfahren der obersten Landesbehörden arbeitet und was Gegenstand der Prüfung bzw. Inhalt der Vereinbarung sein soll/darf. Es wäre bereits ein erheblicher Eingriff in die Freiwillige Selbstkontrolle, wenn im Zuge des Anerkennungsverfahrens die staatlichen Behörden die Änderung von Bewertungskriterien einfordern könnten.

3.6. Durchwirkungsregelung (§ 14 Abs. 6a JuSchG-RegE)

Der VAUNET begrüßt grundsätzlich, dass im JuSchG eine Norm zur Durchwirkung der nach dem JMStV ermittelten Altersbewertungen angelegt ist (§14 Abs. 6a JuSchG-RegE). Jedoch stellt die vorgesehene Norm keine direkte Durchwirkung dar, die einem angemessenen Verhältnis von JuSchG zum JMStV entsprechen würde. Der § 5 Abs. 2 S. 3 JMStV regelt, dass die von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) bestätigten Altersbewertungen der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle durch die obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung zu übernehmen sind. Mit der KJM-Bestätigung verfügen die Entscheidungen der JMStV-Selbstkontrollen bereits über eine gesetzeskonforme Zertifizierung. Aus Sicht des VAUNET ist daher für die Durchwirkung kein gemeinsames Verfahren mit den obersten Landesbehörden notwendig. Vielmehr sollte im JuSchG eine Regelung geschaffen werden, welche die direkte Durchwirkung der JMStV-Altersfreigaben im JuSchG regelt. Letztere wurde seit Jahren in Aussicht gestellt und ist damit längst überfällig. Eine Ausgestaltung der Durchwirkungsregelung als bloße „Kann“- oder „Soll“-Bestimmung mit zusätzlichem Überprüfungsvorbehalt („sofern dies...nicht unvereinbar ist“) missachtet, dass die obersten Landesbehörden bereits bei der KJM-Entscheidung mitgewirkt haben.

4. Prüfungs- und Nachweispflichten für Telemedien (§ 2 Abs. 2 JuSchG)

Unklar ist, ob Telemedien künftig Maßnahmen zur Prüf- und Altersnachweispflicht nach § 2 Abs. 2 JuSchG umsetzen müssen. Der Gesetzesentwurf regelt nicht eindeutig, ob Telemedien künftig als öffentliche Filmveranstaltung i. S. d. § 11 Abs. 1 JuSchG anzusehen sind. Diese Unklarheit entsteht, da der Unterabschnitt „Trägermedien“ in Abschnitt 3 gestrichen

wurde. Wenn dem so ist, müssten Film- und Spieleplattformen im Sinne des JuSchG-RegE künftig Maßnahmen einrichten, um das Lebensalter der Nutzer (und zwar aller Altersstufen) prüfen zu können. Dies wäre aber eine rechtlich und praktisch kaum zu bewältigende Aufgabe.

Dem § 2 Abs. 2 JuSchG liegt die Trägermedien-Logik zugrunde, dass Kinder und Jugendliche, bevor sie Zugang zu öffentlichen Filmvorführungen oder Bildträgerweitergaben erlangen, zuvor vom Fachpersonal der Kinos, Videotheken oder DVD-Verkaufsstellen in Augenschein genommen und gegebenenfalls zurückgewiesen werden. Diese Form der Altersüberprüfung ist im Internet so nicht möglich. Telemedienanbieter müssten ggf. Altersverifikationssysteme einsetzen. Diese technischen Lösungen könnten aber nur von Bürgern praktiziert werden, die bereits Inhaber eines Personalausweises sind. Kinderangebote könnten Kindern daher nicht mehr zugänglich gemacht werden, weil diese nicht verifiziert ihr Alter ausweisen können.

5. Vorsorgemaßnahmen für Kommunikations- und Konsumrisiken

5.1. Vorbemerkung: Interaktionsrisiken sind keine Medienrisiken

Der Gesetzesentwurf beabsichtigt, den Regelungsbereich des JuSchG um sogenannte Interaktionsrisiken zu erweitern. Diese Risiken resultieren jedoch zuvorderst aus der Individualkommunikation. Aus dem Umstand, dass zur Individualkommunikation zunehmend auch IP-basierte Telemedienangebote genutzt werden, welche Telekommunikationsdiensten gleichen (z. B. Messenger-Dienste und SMS), ergibt sich keine zwingende Logik, das aus dem TK-Recht entnommene Regulierungssystem auf journalistisch-redaktionelle Telemedien anzuwenden. Der Gesetzgeber muss bei der Regulierung von möglichen Gefahren von Medieninhalten zwischen den verschiedenen Formen von Telemedien differenzieren. Dem das Internet nutzenden journalistisch-redaktionellen Publisher dürfen nicht die Gefährdungen zugerechnet werden, die Dritte rechtswidrig mit seinen Inhalten oder im Umfeld seiner Inhalte vornehmen.

Bei den Interaktionsrisiken handelt es sich, wie die Gesetzesbegründung richtigerweise feststellt, nicht um medieninhaltsbezogene Risiken, sondern um integritätsbezogene klassische Herausforderungen des Kinder- und Jugendschutzes (JuSchG-RegE, S. 21), wie sie im „analogem“ Alltag für Kinder und Jugendliche bestehen. Mobbing ist z. B. kein alleiniges Onlinephänomen, sondern bestand im häuslichen oder schulischen Umfeld bereits vor der Etablierung des Internets. Daher ist es nicht nachvollziehbar, dass zur Eindämmung von „analogem“ Mobbing an Schulen weiterhin die Länder und Kommunen zuständig sein sollen, aber für das sogenannte Onlinemobbing sich der Bund für zuständig erklärt (so Bundesministerin Dr. Franziska Giffey am 12. Februar 2020 im Deutschen Bundestag³).

³ <https://www.bundestag.de/mediathek?videoId=7427192#url=bWVkaWF0aGVrb3ZlcmxheT92aWRib2lkPTc0MjcxOTI=&mod=mediathek>

5.2. Einbeziehung von Interaktionsrisiken in Altersbewertung (§ 10b JuSchG-RegE)

Der VAUNET lehnt ab, dass bei der Beurteilung von Medieninhalten auch Nutzungs- und Kommunikationsrisiken berücksichtigt werden sollen. Die Altersfreigaben nach §§ 12 ff. JuSchG können mit dieser Regelung keine abschließende Rechtssicherheit gewähren, weil eine Gesamtbeurteilung nie abschließend ex ante erfolgen kann. Nach § 10b JuSchG-RegE soll bei der Beurteilung von Medieninhalten künftig einfließen, ob im Umfeld des Ortes der Zugänglichmachung des Medieninhaltes potenzielle Kommunikations- und Konsumrisiken bestehen. Der Gesetzgeber unterstellt, dass sich eine entwicklungsbeeinträchtigende medieninhaltliche Wirkung negativ vergrößert, wenn im Umfeld des Mediums weitere potenzielle Risiken nicht medieninhaltlicher Art anzutreffen sind. Damit vermengt der Gesetzgeber zwei Risiken, die unterschiedliche Quellen haben, sich nicht gegenseitig bedingen und über die der Medienanbieter nicht mit gleicher Entscheidungsgewalt verfügt. Der Gesetzesentwurf lässt empirische Belege vermissen, warum die Kommunikations- und Konsumrisiken in der Lage sein sollen, die Entwicklungsbeeinträchtigung von Medieninhalten zu steigern. Mögliche Nutzungs- und Kommunikationsrisiken verändern nicht das Gefährdungspotential, welches von Filminhalten ausgehen kann. Die gewalthaltigen Szenen eines Filmwerks werden nicht brutaler, nur weil auf der Filmplattform zudem uneingeschränkte Kommunikations- oder Kaufmöglichkeiten bestehen.

Die Gesamtbeurteilung, ob eine Abweichung von der ursprünglichen Altersbewertung geboten ist, kann nie abschließend ex ante erfolgen. Im Moment der Beurteilung eines Films oder Spiels wissen z. B. die Gutachter der Selbstkontrolleinrichtungen oder die obersten Landesbehörden überhaupt noch nicht, wo der Film oder das Spiel künftig angeboten wird. Sie haben daher im Beurteilungsverfahren keine Kenntnis davon, welche „außerhalb liegenden Umstände“ den Medieninhalt künftig begleiten werden. Daher kann eine Gesamtbeurteilung nach § 10b S. 2 JuSchG-RegE erst nach der Veröffentlichung des Medieninhaltes erfolgen. Somit droht den Medienanbietern immer das Risiko, dass die Aufsichtsbehörde nach der Publizierung eine bußgeldbewerte „Nachkorrektur“ vornimmt. Die Aufsicht könnte bei Betrachtung des Mediums zu dem Schluss gelangen, dass den Medieninhalt begleitende Umstände doch als erhebliches Risiko einzustufen sind und somit die im Verfahren nach § 12 ff. JuSchG vorgenommene Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung unzureichend und damit nicht rechtskonform ist. Dem Medienanbieter droht demzufolge selbst nach einer Inhaltsprüfung gemäß § 12 ff JuSchG ein Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 28 Abs. 2, 3 JuSchG, weil die Kennzeichnung nicht richtig erfolgte.

Die Gesetzesbegründung benennt auch keine konkreten Kriterien, wo bei den aufgezählten Nutzungs- und Konsummöglichkeiten (JuSchG-RegE, S. 43) die Grenze zwischen „angemessen“ und „unangemessen“ verläuft und ab wann ein Risiko als erheblich einzustufen ist. Der VAUNET geht davon aus, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, z. B. des BGB, des TMG oder Datenschutzrechtes kein unangemessenes Verhalten der Medienanbieter vorliegt.

Folgt man der Logik des § 10b S. 2 JuSchG, könnten Medienanbieter Heranwachsenden entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte rechtmäßig zeigen, wenn auf Dauer angelegte

Bestandteile des Mediums eine relativierende, die Entwicklungsbeeinträchtigung entschärfende Wirkung besitzen (z. B. in Form einer sach- und altersgerechten Kommentierung oder einer elterlichen Kontrollfunktion). Es ist der Begründung des Gesetzes nicht zu entnehmen, ob der Gesetzgeber auch diese Auslegung in Erwägung gezogen hat.

5.3. Vorsorgemaßnahmen für Interaktionsrisiken (§ 24a JuSchG-RegE)

Es ist grundsätzlich bedenklich, dass für Kommunikationsdienste spezifische Kinder- und Jugendschutzregeln erlassen werden sollen. Die allgemeinen gesetzlichen Regelungen, wie das BGB oder das StGB, sind aus Sicht des VAUNET ausreichend. Die journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote vom Anwendungsbereich auszunehmen, ist richtig. Ausnahmeregelungen könnten aber mit einem Verweis auf den Medienstaatsvertrag noch klarer gestaltet werden. Der VAUNET teilt die Sichtweise des Gesetzgebers, dass Heranwachsende in möglichst allen Lebenslagen in ihrer Integrität geschützt sein sollten. Er ist aber nicht der Ansicht, dass die Etablierung eines weiteren Pflichtenkataloges jenseits der „bereits etablierten Pflichten aus dem JMStV, dem NetzDG und der Pflichten für Video-Sharing-Plattformen aus der novellierten Richtlinie 2010/13/EU, die im JMStV, NetzDG und TMG umgesetzt werden“ (JuSchG-RegE, S. 33), notwendig ist.

Die Vorsorgemaßnahmen sollen zum einen Diensteanbieter (i. S. d. § 24a JuSchG-RegE) ergreifen, deren Angebot sich an Kinder und Jugendliche richtet. Des Weiteren sollen unter den Anwendungsbereich des § 24a JuSchG-RegE Anbieter fallen, deren Angebote üblicherweise von Kindern und Jugendlichen genutzt werden. Damit erfasst der Gesetzgeber auch alle „All Age“-Angebote, zu deren Nutzern auch Heranwachsende zählen. Der Gesetzgeber würde bei Umsetzung seines Normvorschlages die Anbieter verpflichten, bei der Angebotsgestaltung umfassend die Kinderperspektive zugrunde zu legen, obwohl eventuell nur ein geringer Teil der User Kinder sind. Einem derartigen Regulierungsansatz steht der VAUNET kritisch gegenüber.

Vielmehr würde es der VAUNET begrüßen, wenn der Bund unabhängig von der JuSchG-Novelle die Anstrengungen der Wirtschaft bei der Schaffung sicherer Surf- und Kommunikationsräume weiter unterstützt. Seit 2007 betreibt das von Unternehmen und Verbänden der Medienwirtschaft und ursprünglich vom BMFSFJ angestoßene Projekt fragFINN.de eine von vielen Kindern genutzte Plattform für „Positive Content“. Über fragFINN.de haben Kinder Zugriff auf 13.000 geprüfte und für Kinder unbedenkliche Webseiten. Damit Kinder auf diesen Internetseiten auch altersgerecht kommunizieren und partizipieren können, hat das medienpädagogische Team des fragFINN e.V. auf Basis der allgemeinen Gesetze für seine Prüfpraxis eigene Prüfkriterien zu Partizipation und Kommunikation⁴ entwickelt. Diese werden regelmäßig an die aktuellen Entwicklungen angepasst.

Dass der Gesetzgeber beabsichtigt, journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote aus dem Anwendungsbereich des § 24a JuSchG-RegE herauszunehmen, findet die Zustimmung des VAUNET. Um mögliche Restzweifel zu beseitigen, was unter journalistisch-redaktionell

⁴ <https://eltern.fragfinn.de/website-anbieter/fragfinn-kriterienkatalog-und-pruefpraxis/>

gestalteten Angeboten zu verstehen ist, schlägt der VAUNET vor, nicht nur in der Begründung auf den Rundfunkstaatsvertrag⁵/Medienstaatsvertrag und die dortigen Definitionen für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien zu verweisen (JuSchG-RegE S. 63).

Der Gesetzgeber sollte bereits im Gesetz den Verweis zum Medienstaatsvertrag platzieren. Vorschlag für § 24a Abs. 1 S. 2 JuSchG-RegE: *„Die Pflicht nach Satz 1 besteht nicht für Diensteanbieter, deren Angebote sich nicht an Kinder und Jugendliche richten und von diesen üblicherweise nicht genutzt werden sowie für journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote im Sinne des Medienstaatsvertrages und der Mediengesetze der Länder, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden.“*

Bei den neuen Vorsorgemaßnahmen nach § 24a JuSchG-RegE sieht der VAUNET zudem das Problem, dass die Kriterien der Einstufungssysteme nach § 24a Abs. 1 Nr. 3 JuSchG-RegE im Widerspruch zu den Kriterien der Selbstkontrollenrichtungen der Medienanbieter stehen können. Inhalte, die bereits eine Altersbewertung von Selbstkontrollenrichtungen oder Jugendschutzbeauftragten erhalten haben, könnten nach dem Upload auf die Content-Plattform auf Basis der Kriterien der Plattform eine andere Alterseinstufung erhalten. Hier bedarf es einer Durchwirkungsregelung, dass die Altersbewertungen, die bereits vorliegen, von den Einstufungssystemen nach § 24a Abs. 1 Nr. 3 JuSchG-RegE übernommen werden müssen.

6. Neues Aufsichtsgremium (§§ 17, 17a, 24b JuSchG-RegE)

Die geplante Gründung einer neuen Bundeszentrale sieht der VAUNET außerordentlich kritisch. Sie stünde dem Ziel nach Abbau von Bürokratie und nach schlankeren Regulierungsstrukturen diametral entgegen. Mit der neuen Bundesbehörde würde lediglich eine zusätzliche Institution zu den bereits bestehenden Aufsichtsgremien des Jugendmedienschutzes hinzukommen, ohne dass diese Einrichtung Aufsichtsarbeit übernehmen würde, die nicht von vorhandenen Aufsichtsgremien bereits erbracht wird. Für die Regulierung der Telemedien bestehen schon seit rund 20 Jahren Gesetzeswerke (z. B. TMG, JMStV), die mehrfach modernisiert wurden, als auch Aufsichtsgremien (z. B. KJM, Landesmedienanstalten), die weiterhin existieren würden. Künftig bestünden mit der staatsfern organisierten KJM und der staatlichen Bundeszentrale unnötigerweise zwei Einrichtungen (einmal der Länder, einmal des Bundes), die jeweils Telemedien unter Jugendschutzgesichtspunkten beaufsichtigen. Angesichts der geplanten Doppelregulierung der Telemedien sind Kompetenzstreitigkeiten zwischen der neuen Bundeszentrale und den bestehenden Gremien sehr wahrscheinlich. Die Rechtssicherheit für die Medienanbieter und letztlich für die erwachsenen und heranwachsenden Mediennutzer nimmt dadurch eher ab, als dass sie steigt. Dies widerspricht dem Grundprinzip einer staatsfern organisierten Medienaufsicht.

Der Gesetzesentwurf verweist in seiner Einleitung zu Recht darauf, dass das „bestehende regulatorische System zum Schutze der Kinder und Jugendlichen im Bereich der Medien

⁵ Aktuell verweist der Begründungstext noch auf die §§ 54 Rundfunkstaatsvertrag. Der Rundfunkstaatsvertrag wurde aber am 7. November 2020 vom neuen Medienstaatsvertrag abgelöst und die §§ 54 MStV beinhalten andere Regelungen.

[auf] Eckwerten [basiert], die zwischen Bund und Ländern auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 8. März 2002 vereinbart wurden.“ (JuSchG-RegE, S.1). Diese Eckwerte waren 2002 Basis für das JuSchG und sind seit jenem Jahr Teil der amtlichen Begründung des JuSchG. In den Eckwerten heißt es: „Die Länder schaffen eine einheitliche Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in den Onlinemedien und vereinheitlichen die Aufsichtsstruktur.“⁶ Die Planung einer neuen Bundesbehörde neben der Bund-Länder-Kommission KJM ist mit den in den Eckwerten von 2002 festgelegten Zielen nicht kompatibel.

7. Übergangsfrist

Sollte der Gesetzgeber entgegen der Forderung des VAUNET daran festhalten, die rundfunkähnlichen Telemedien nicht vollständig aus dem Anwendungsbereich des JuSchG auszunehmen, muss eine angemessene Übergangsfrist festgeschrieben werden. Die Gesetzesbegründung zu § 14a JuSchG-RegE besagt (JuSchG-RegE, S. 47), dass fernsehähnliche Filme nicht von der Kennzeichnungspflicht des § 14a Abs. 1 JuSchG-RegE erfasst sein sollen. Aus dem Gesetzeswortlaut ist aber nicht klar ersichtlich, ob rundfunkähnliche Telemedien i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV vollständig vom Anwendungsbereich des JuSchG ausgenommen sein sollen. Der VAUNET plädiert für eine vollständige Herausnahme der rundfunkähnlichen Telemedien i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV aus dem Anwendungsbereich des JuSchG. Sollte der Gesetzgeber dennoch daran festhalten, die rundfunkähnlichen Telemedien nicht vollständig aus dem Anwendungsbereich des JuSchG auszuschließen, muss eine angemessene Übergangsfrist festgeschrieben werden. Insbesondere der Umstand, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes noch kein anerkanntes automatisiertes Bewertungssystem (§ 14 a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-RegE) vorliegen kann, weil der Anerkennungsprozess erst noch erfolgen muss, würde eine Übergangsphase geschaffen, in der noch nicht alle Handlungsalternativen von den Telemedienanbietern angewendet werden können. Die Pflichten des JuSchG sollten daher erst dann Geltung erlangen, wenn alle Handlungsalternativen ihre Wirkkraft entfaltet haben. Zudem sollten die Pflichten erst für die künftige Bewertung neuer Inhalte Geltung erlangen. Die aktuellen Inhalte, die derzeit im Rahmen des JMStV bewertet wurden, müssen von den Pflichten des § 14a JuSchG-RegE ausgenommen werden – auch wenn sie nach dem Inkrafttreten des JuSchG-Änderungsgesetzes noch online abrufbar sind – um dem Rückwirkungsverbot gerecht zu werden.

⁶ Bundestagsdrucksache 14/9013, S. 13, 24

Stellungnahme des VAUNET – Verband Privater Medien zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes (Drucksache 19/24909, 02.12.2020) für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familien, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages am 11. Januar 2021
- Zusammenfassung -

Datum 4. Januar 2021

2021_01_11_JuSchG_Stellungnahme_A-Kuemmel_BT-Familienausschuss_kurz_final.docx

„Acht Gründe, die gegen eine Verabschiedung des Gesetzes sprechen.“

Die VAUNET-Mitglieder stehen dem Gesetzesvorhaben äußerst kritisch gegenüber.

1. Unternehmen legen aus Eigeninteresse Wert auf einen hinreichenden Jugendschutz.

Unternehmen verzichten nicht auf Jugendschutz, um ihre Gewinne zu maximieren. Im Gegenteil: **Ohne Jugendmedienschutz gäbe es keinen langfristigen wirtschaftlichen Erfolg und kein Vertrauen der Verbraucher und Eltern in Medieninhalte.** Die VAUNET-Mitglieder beschäftigen zahlreiche Jugendschutzbeauftragte, die gesetzlich abgesichert unabhängig tätig sind. Zudem sind sie seit über 20 Jahren Träger der FSM und seit über 25 Jahren der FSF. Diese zentralen Einrichtungen unterstützen als Prüf- und Beschwerdeinstanzen die Unternehmen aus den Bereichen Rundfunk und Telemedien bei ihrer Jugendschutzarbeit und sind Anlaufstelle für Verbraucheranliegen.

2. Der Entwurf spiegelt nicht die Realität der heutigen Onlinewelt wider.

Der Gesetzesentwurf erfüllt die Erwartungen an einen modernen Jugendmedienschutz durch bessere „Verzahnung“ zwischen Bundes- und Landesrecht nicht. Insbesondere das 2016 in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz verabredete Konzept, beiderseitig möglichst mit einheitlichen Begriffen und offenen Verfahren zu agieren, wird nur unzureichend verfolgt. **Die heutige von Konvergenz und Geschwindigkeit geprägte Medienwelt benötigt unabhängig von Verbreitungswegen flexible Instrumente sowohl in der Altersbewertung als auch bei den Schutzmechanismen. Dafür bedarf es keiner Übernahme der Trägermedienregulierung aus den 1950er Jahren auf die differenzierte Landschaft der Onlinemedien.** Die Logik des Jugendschutzgesetzes (JuSchG), dass ein „menschlicher Gatekeeper“ an der Kino- oder Ladenkasse Heranwachsenden den Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Medien verwehren kann, passt nicht zu den Mechanismen des Internets. Eine künstliche Trennung in Rundfunk und Telemedien sowie filmischer Inhalte auf zwei Regelungsmaterien ist nicht zielführend.

3. Entwurf verkennt bereits bestehenden rechtlichen Rahmen für Jugendmedienschutz

2002 haben sich Bund und Länder darauf verständigt, dass die Länder für die Regulierung von Medieninhalten im Internet – inklusive des Jugendmedienschutzes – zuständig sein sollen. Mit dem seit 2003 bestehenden JMStV der Länder gibt es ein Regelwerk, das den Jugendschutz im Rundfunk- und Onlinebereich bundesweit einheitlich abschließend regelt. **Der Gesetzgeber sollte daher klarstellen, dass rundfunkähnliche Telemedien nach dem Medienstaatsvertrag (MStV) vollständig vom Anwendungsbereich des JuSchG ausgenommen sind.** Der JMStV wurde inzwischen öfter modernisiert als das JuSchG. Eine weitere Reform steht unmittelbar bevor.

Der Gesetzesentwurf beabsichtigt, einzelne Bereiche wie die Altersklassifizierung in den Hoheitsbereich des Bundes zu ziehen. Das JuSchG hält an staatlich tradierten Kontrollmechanismen fest, während der JMStV ein modernes System der Selbstverantwortung der Anbieter und regulierten Selbstregulierung vorsieht. Das im JMStV zugrunde gelegte Zusammenspiel zwischen KJM, den freiwilligen Selbstkontrollen FSF und FSM sowie den Jugendschutzbeauftragten hat sich bewährt und den Jugendmedienschutz konsequent nach vorne gebracht. Der JuSchG-Entwurf ist im Hinblick auf die Staatsferne des Rundfunks, die grundgesetzliche Kompetenzzuordnung und die europarechtlichen Grundsätzen äußerst kritisch zu bewerten. Dass der Gesetzesentwurf keinen kohärenten Rechtsrahmen schafft, bei dem Landes- und Bundesrecht ineinandergreifen, verdeutlicht aktuell die Stellungnahme des Bundesrates vom 27. November 2020¹, worin die Länder an zentralen Stellen des Gesetzesentwurfes deutliche Nachbesserungen einfordern, als auch die im Rahmen der Notifizierung vorgetragene Kritik der EU-Kommission.

4. Der Entwurf schafft unnötige Doppelstrukturen.

Die AVMD-Richtlinie erkennt die regulierte Selbstregulierung ausdrücklich auch im Jugendmedienschutz an. **Die regulierte Selbstregulierung erlaubt – eingepasst in einen rechtlichen Rahmen – den hierfür vorgesehenen Institutionen, sich dem raschen gesellschaftlichen Wandel anzupassen. Der JuSchG-Entwurf schafft dagegen ein Behördendickicht und mehr staatliche Kontrolle.** Mit 50 neuen Planstellen soll sich der Mitarbeiterstab der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) mehr als verdoppeln. Mit der Umwandlung der BPjM in die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz werden unnötig neue Strukturen geschaffen, die den Jugendmedienschutz aus VAUNET-Sicht weder konvergenter noch schneller werden lassen. Der MStV und JMStV sind durch eine staatsferne nachträgliche Aufsicht durch die Landesmedienanstalten geprägt.

5. Der JuSchG-Entwurf vermengt Medien- mit Kommunikationsrisiken.

Nach dem Gesetzesentwurf sollen Medieninhalte als gefährlicher eingestuft werden, wenn Heranwachsende im Umfeld des Filmabrufs auf sogenannte Kommunikationsrisiken treffen können. Dem Anbieter wird ein Risiko zugerechnet, auf das er keinen unmittelbaren Einfluss

¹ Drucksache des Bundesrates 618/20 (Beschluss) vom 27.11.2020

hat und welches den Inhalt nicht gefährdender macht. Der Filminhalt bleibt derselbe, auch wenn ein Chatroom nur einen Click entfernt ist. **Da in eine Altersbewertung Nutzungs- und Kommunikationsrisiken nicht ex-ante einkalkuliert werden können, spricht sich der VAUNET gegen eine Einbeziehung von Interaktionsrisiken bei Inhalten seiner Mitgliedsunternehmen aus.** Zumindest sollten sie sich nicht in einem einzigen Alterskennzeichen wiederfinden. Ansonsten würde die Bewertung von Inhalterisiken verwässert.

6. Ein „Kennzeichenschungel“ optimiert nicht den Jugend-/Verbraucherschutz.

Telemedienanbieter sollen neben der Altersfreigabe künftig mit verschiedenen zusätzlichen Symbolen die wesentlichen Gründe für die Freigabe anzeigen, was bei kleineren Bildschirmen zu Darstellungsproblemen führen kann. **Die optischen Alterskennzeichen entfalten überdies für sich genommen keine Schutzwirkung. Entscheidender ist daher die Umsetzung der Altersbewertung in elektronische Kennzeichen für entsprechende Sperr- und Filtermechanismen, wie dies der JMStV vorsieht.** Mit Hilfe technischer Mittel können die Eltern an Empfangsgeräten den Zugang Heranwachsender zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten steuern. Dass zudem die obersten Landesbehörden Näheres über die Ausgestaltung und Anbringung der Symbole anordnen können, stellt einen weiteren Eingriff in die Medienfreiheit dar. Der VAUNET sieht keinen gesetzgeberischen Bedarf für weitere Kennzeichen/Symbole; diese können freiwillig erfolgen.

7. Kein Level-Playing-Field.

Die neue Pflichtkennzeichnung des § 14a JuSchG-RegE soll nur gewinnorientierte Telemedienanbieter, aber nicht öffentlich-rechtliche Mediatheken treffen. Zudem beabsichtigt der Gesetzesentwurf, Video-Sharing-Dienste von der Kennzeichnungspflicht auszunehmen. Dies stellt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. **Eine Unterscheidung in gewinnorientierte und nicht gewinnorientierte Anbieter lehnt der VAUNET ab.**

Zudem dürften die Regelungen aufgrund des Herkunftslandprinzips der E-Commerce-Richtlinie nicht für Anbieter mit Sitz im europäischen Ausland greifen, was eine Vielzahl großer Anbieter audiovisueller Mediendienste mit hohen Nutzerzahlen in Deutschland betrifft.

8. Nach wie vor existiert keine echte Durchwirkung zwischen JuSchG und JMStV.

Der VAUNET begrüßt, dass im JuSchG eine Norm zur Durchwirkung der nach dem JMStV ermittelten Altersbewertungen angelegt ist. Mit der KJM-Bestätigung verfügen die Entscheidungen der JMStV-Selbstkontrollen auch über eine verfahrenskonforme Zertifizierung. **Daher sollte es im JuSchG eine Bestimmung geben, die die direkte Durchwirkung der JMStV-Altersfreigaben im JuSchG regelt, ohne dass diese von der Spruchpraxis der obersten Landesjugendbehörden abhängt.**