



LEIBNIZ-INSTITUT
FÜR MEDIENFORSCHUNG
HANS-BREDOW-INSTITUT

Stephan Dreyer | Wolfgang Schulz

Schriftliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Hamburg, 28. Februar 2020



Inhalt

1. Zeitgemäßer Jugendmedienschutz – eine komplexe regulatorische Herausforderung.....	4
2. Ausweitung der Schutzziele – Jugendmedienschutz zwischen Schutz, Befähigung und Teilhabe.....	5
3. Regelungsziel eines konvergenten Jugendmedienschutzes – Anwendungsbereich und Kompetenzfragen.....	6
4. Einzelne inhaltliche Punkte.....	8
4.1. Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung.....	8
4.2. Begriff der „persönlichen Integrität“	9
4.3. Abkehr vom Grundsatz der Anbieterverantwortung und einer staatsfernen Ko-Regulierung bei Telemedien.....	10
4.4. Kennzeichnungspflichten bei Film- und Spieleplattformen und Ermöglichung von automatisierten Bewertungssystemen	11
4.5. Verpflichtung zur Einführung von Infrastrukturmaßnahmen bei Plattformen.....	12
4.6. Ausbau der BPjM zu einer Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz.....	13
5. Zusammenfassung	14





1. Zeitgemäßer Jugendmedienschutz – eine komplexe regulatorische Herausforderung

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat am 11. Februar 2020 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes (ab hier: JuSchG-E) vorgelegt. Das Leibniz-Institut für Medienforschung nimmt die derzeit laufende Verbändeanhörung zum Anlass, Stellung zu dem Entwurf zu nehmen. Als Medienforschungsinstitut, das sich seit vielen Jahren mit konzeptionellen Beiträgen, juristischen Gutachten und empirischer Forschung aktiv und interdisziplinär an den medienpolitischen und rechtlichen Diskursen beteiligt, bringt das Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) seine Expertise im Jugendmedienschutz gerne mit in den Gesetzgebungsprozess ein.

Grundsätzlich begrüßt das HBI eine Weiterentwicklung des bestehenden Ordnungsrahmens im Jugendmedienschutz. Seit vielen Jahren werden (a) die komplexen und nicht optimal aufeinander abgestimmten rechtlichen Vorgaben, die sich einerseits auf Bundesebene im JuSchG und andererseits auf Länderebene im JMStV finden, und (b) die mangelnden gesetzgeberischen Reaktionen auf neue Steuerungsherausforderungen durch neue Medienangebote und -akteure, aktuelle Mediennutzungsformen von Kindern und Jugendlichen sowie grenzüberschreitende Sachverhalte kritisiert.¹ Insofern ist jeder Gesetzesentwurf, der sich dieser Herausforderungen annimmt, eine begrüßenswerte Entwicklung.

Der Start eines Multi-Stakeholder-Prozesses im Herbst 2018 durch den Auftakt der „Zukunftswerkstatt“ der BPjM vermittelte den Eindruck, dass ein Interesse an der nachhaltigen und akteursintegrierenden Lösung der hinlänglich bekannten Probleme bestünde. Das HBI war selbst Teil dieses Prozesses und hat unter anderem in Zusammenarbeit mit dem JFF – Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis an der Erstellung des Gefährdungsatlasses mitgewirkt. Die ersten Termine der gemeinsamen Bund-Länder-AG zur Modernisierung des Jugendmedienschutzes zeugten ebenfalls von der Absicht, einen Dialog in Gang zu setzen, der einen kohärenteren und konvergenten Jugendmedienschutz zum Ergebnis hat. Die im Herbst/Winter 2019 von der BPjM durchgeführten Einzeltage der Zukunftswerkstatt atmeten grundsätzliche Offenheit für zeitgemäße, progressive und zukunfts offene Regulierungsansätze. An vielen der Initiativen und Veranstaltungen hat sich das HBI konstruktiv beteiligt.

Die spätestens seit dem Sommer 2019 zunehmende Intransparenz des Verfahrens zur Entwicklung des Entwurfs, der ausbleibende Dialog mit den Ländern bzw. Multilog mit den relevanten Stakeholdern und letztlich auch mit den Schutzadressaten – den Kindern und Jugendlichen – sowie ihren Erziehungsberechtigten sowie die späte Beteiligung der Verbände und der Wissenschaft an einem relativ abgeschlossenen Entwurf überrascht vor diesem Hintergrund und widerspricht den Erkenntnissen, dass die Effektivität eines Jugendmedienschutzsystems zentral von seiner umfassenden Akzeptanz in einem Umfeld (sehr) vieler Betroffener und Stakeholder abhängt.

Im wissenschaftlichen wie im medienpolitischen Diskurs ist seit knapp zehn Jahren klar, dass die Meta-Herausforderungen in der regulatorischen Berücksichtigung

¹ Vgl. nur die Empfehlungen der Evaluation des Jugendmedienschutzes durch das HBI: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.) (2007): Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Endbericht, Oktober 2007. Hamburg.





- der Ausgestaltung eines dynamischen Jugendmedienschutzesystems, das flexibel mit stetigen Veränderungen auf der Angebots- und Nutzerseite umgehen kann,
- der Vermehrung, Ausweitung und Ausdifferenzierung der Risiken und ihrer Ursprünge, die teils unterschiedliche Steuerungsansätze notwendig machen können,
- der Ausdifferenzierung der Risiken auf Seiten der Kinder und der unterschiedlichen, altersabhängigen Risikovarianz,
- der Akzeptanz sinkender Schutzhöhen in Fällen, in denen Kinder und Jugendliche bewusst nach Grenzübertretungen suchen,
- der wachsenden Anzahl von Anbietern und ihrer heterogenen Strukturen, Organisationsformen und Interessen,
- der Möglichkeiten, Eltern (wieder) die Übernahme von Erziehungsverantwortung zu ermöglichen, etwa durch die vermehrte Zurverfügungstellung von Informationen und technischen Hilfsmitteln,
- der Möglichkeiten der Digitalisierung von Jugendschutzinstrumenten, d.h. der Überprüfung der Übertragbarkeit bisheriger Schutzinstrumente in vergleichbare technische Funktionalitäten (z.B. elektronische, maschinenlesbare Alterskennzeichen), sowie
- der grenzüberschreitenden Charakteristika von Medienprodukten, -inhalten und Kommunikationsdiensten und der damit verbundenen Notwendigkeit von supranationalen Kooperationen

liegen.² Auf diese Herausforderungen des Jugendmedienschutzes geht der vorliegende Entwurf dabei nur zu einem kleinen Teil ein – und dort mit sehr klassischen Steuerungsansätzen, die auf die Dynamiken der Angebote wie der Nutzung nicht reagieren (können).

2. Ausweitung der Schutzziele – Jugendmedienschutz zwischen Schutz, Befähigung und Teilhabe

Mit dem Aufkommen interaktiver und rückkanalfähiger Onlineangebote haben sich die Möglichkeiten der digitalen Mediennutzung für Kinder und Jugendliche stark erweitert und ausdifferenziert. Sie nutzen die neuen Angebote und die sich dadurch ergebenden Nutzungs- und auch Beteiligungsmöglichkeiten ausgiebig und vielfältig. Diese eröffnen einerseits neue Chancen im Bereich der Kommunikation, Information, Unterhaltung und Bildung, andererseits bringen sie aber auch neue Gefährdungen mit sich, mit denen sich ein zeitgemäßer Jugendmedienschutz auseinandersetzen muss. Dies betrifft insbesondere Interaktions- und Kommunikationsrisiken, die sich durch die Kommunikationshandlungen in der Auseinandersetzung mit anderen Personen oder Unternehmen sowie durch die Produktion eigener medienvermittelter Inhalte ergeben.

Daneben stellen Konvergenzentwicklungen, die die Grenzen zwischen zuvor klar getrennten Übertragungswegen, Endgeräten und Mediengattungen zunehmend verschwimmen lassen, gesetzliche

² Dreyer, S.; Hasebrink, U.; Lampert, C.; Schröder, H. (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht II. Bericht im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien, Forschungsbericht Nr. 9/13. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, S. 40.





Schutzmaßnahmen, die an spezifische Dienste, Angebote oder Geräte ansetzen, ganz grundsätzlich in Frage. So sind die gleichen medialen Inhalte über ganz verschiedene Geräte oder Plattformen rezipierbar, und ganz unterschiedliche Dienste und Angebotstypen sind über ganz unterschiedliche Endgeräte nutzbar. Geräte- und mediengattungsbezogene Maßnahmen laufen dann mit Blick auf den angestrebten Schutz leer und drohen ggf. gleichzeitig, die mit den neuen Angebotsformen verbundenen Chancen einzuschränken.

Moderner Jugendmedienschutz muss aber beides leisten können: Er muss Kinder und Jugendliche vor allen relevanten Gefährdungen schützen, sie aber gleichzeitig zu der eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Nutzung medialer Angebote befähigen. Nur so kann der Staat die digitale, kommunikative und damit letztlich auch gesellschaftliche Teilhabemöglichkeit von Kindern und Jugendlichen sichern. So ist auch der verfassungsrechtliche Schutzauftrag an den Staat zu lesen, wie er sich aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ergibt, und wie er im Lichte der UN-Kinderrechtskonvention zu interpretieren und zu gestalten ist.³ Diese beiden Ziele – Befähigung und Schutz – sind verschränkt: Gute Befähigung kann vor der Realisierung bekannter Risiken schützen, und guter Schutz kann eine Teilnahme an Information und Kommunikation ermöglichen und unterstützen.

Der jetzige Entwurf versucht diesen Spagat, indem Ansätze für bessere Schutzmöglichkeiten auf Infrastrukturebene (§ 24a) und eine Aufgabenerweiterung der BPjM auch in Richtung Wissenstransfer (§ 17a Abs. 2) vorsieht (zur neuen Bundeszentrale s. unten). Die Berücksichtigung von Befähigung im JuSchG-Entwurf bleibt so beschränkt auf die Gewährleistung von Instrumenten zum Selbstschutz. Befähigung im Sinne des verfassungsrechtlichen Auftrags und der Kinderrechtskonvention muss aber breiter und tiefer gedacht werden, insb. muss konkrete Befähigung zum selbstbewussten und reflektierten Umgang mit digitalen Medien als präventiver Schutzaspekt breit aufscheinen. Das bedeutet auch und insbesondere die Medienerziehung und Medienbildung als Teil eines zeitgemäßen Jugendmedienschutzes systematisch mitzudenken. Der Koalitionsvertrag sieht hier konkret eine „Weiterentwicklung der Instrumente zur Stärkung der Medienkompetenz“ vor – im Entwurf findet sich davon von der Erweiterung der Aufgaben der BPjM derzeit nichts. Solche Maßnahmen sind personalintensiv und teuer, und lassen sich schlecht als gesetzliche Pflicht an Private delegieren. Das macht sie politisch zu komplexeren und nicht immer mehrheitssichernden Vorhaben, mit Blick auf den staatlichen Auftrag aber können sie nicht einfach weggelassen werden. Der JuSchG-Entwurf bleibt hier mit Ansätzen zur Schaffung "sicherer Interaktionsräume" zur "unbeschwertem Teilhabe" (zu) stark auf reine Schutzansätze fokussiert.

3. Regelungsziel eines konvergenten Jugendmedienschutzes – Anwendungsbereich und Kompetenzfragen

Ausgangspunkt und erklärtes Ziel ist die Verbesserung des derzeit zweigeteilten jugendschutzrechtlichen Ordnungsrahmens vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Konvergenzentwicklungen. Diese Entwicklungen – und auch der Wille, den auseinanderfallenden Rechtsrahmen kohärenter zu machen – sind nicht neu; bereits seit Mitte der 1990er-Jahre diskutieren die betroffenen

³ Brügggen, N.; Dreyer, S.; Gebel, Ch.; Lauber, A.; Müller, R.; Stecher, S. (2019): Gefährdungsatlas. Digitales Aufwachsen. Vom Kind aus denken. Zukunftssicher handeln. Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (Hrsg.), Bonn 2019, S. 68 ff.





Stakeholder über alternative Regelungspfade. Auch der jetzige JMStV ist vor dem Hintergrund konvergenter Medienangebote – in diesem Fall Rundfunk und Telemedien – entstanden.

Der JuSchG-Entwurf sieht eine Verbesserung im Umgang mit konvergenten Medienangeboten dadurch vor, dass das Gesetz (a) einen einheitlichen Medienbegriff nutzt und (b) den grundsätzlichen Ansatz der derzeitig bestehenden Freigabe- und Kennzeichenverfahren auf Telemedien ausweitet. Problematisch an dem gewählten Ansatz eines einheitlichen Medienbegriffs ist, dass der neue Medienbegriff Trägermedien und Telemedien umfasst, den Rundfunk aber nicht; damit ist der Medienbegriff gerade nicht einheitlich. Dieser Umstand kommt im weiteren Verlauf auch der Konvergenz nicht zugute: Mit dem JuSchG-E existierten dann Regelungen für Trägermedien und Telemedien auf Bundesebene, mit dem JMStV Regelungen für Telemedien und Rundfunk auf Länderebene. Bemerkenswert ist, dass der Entwurf im weiteren Verlauf regelmäßig wieder medienspezifische Vorgaben macht (Filmveranstaltungen; Bildträger mit Filmen oder Spielen; Bildschirmspielgeräte; Filme und Spielprogramme; Film- und Spielplattformen). Die bestehenden Strukturen, Entscheidungsverfahren und Rechtsfolgen im JMStV zu Telemedien werden durch den JuSchG-Entwurf in Teilen überprägt (Bundesrecht bricht Landesrecht) oder faktisch geschwächt, Akteure im Bereich des JMStV werden nur ausschnittsweise berücksichtigt, und müssen sich für Rechtswirkungen teils erst auf der Seite des JuSchG-E um Zugang zu einer Position mit Rechtswirkung bemühen (insb. eine Kooperationsvereinbarung mit den obersten Landesbehörden).

Mit dem vorliegenden Entwurf werden die bestehenden Rechtsrahmen nicht besser verzahnt, werden nicht Schnittstellen und Übergabepunkte etabliert oder optimiert, sondern der Bund stülpt das JuSchG-E über existierende Landesregelungen im Jugendmedienschutz, ohne dadurch tatsächlich eine Verbesserung mit Blick auf einen konvergenten Rechtsrahmen zu erzeugen (zur verfassungsrechtlichen Problematik einer medieninhaltsbezogenen Regelung auf Bundesebene siehe zudem unten).

Damit rüttelt der Bund an einer seit Jahrzehnten schwelenden Kompetenzproblematik, die jedenfalls in den letzten 18 Jahren aufgrund einer Bund-Länder-Vereinbarung schlummerte: Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Bereich Jugendmedienschutz ist seit langem Gegenstand rechtswissenschaftlicher Debatten, weil Bund und Länder stichhaltige Argumente für ihren jeweiligen kompetenziellen Zugriff haben. Der Bund beruft sich auf seine Kompetenz zur Regelung der öffentlichen Fürsorge, zu der unbestritten der Kinder- und Jugendschutz gehört. Die Länder berufen sich auf eine Annexkompetenz zu der Länderhoheit im Bereich der Regulierung von (verfassungsrechtlichem) Rundfunk, also allen elektronischen Massenmedien. Eine vertretene Ansicht ist, dass diese Annexkompetenz als spezieller zu werten ist, wenn es um Jugendschutz in Medien geht; es gibt aber auch deutliche Gegenstimmen. Die aktuelle Situation – der Bund regelt im JuSchG Trägermedien und Fragen der Indizierung (von Träger- und Telemedien), die Länder regeln elektronische Medien (Rundfunk und Telemedien) beruht auf einem Kompromiss in direktem Nachgang zum Amoklauf in Erfurt. Der JuSchG-Entwurf zeigt, dass diese Absprache brüchig ist und nun vom Bund aufgekündigt wird. Das bringt die schwelende Frage der Kompetenzverteilung im Jugendmedienschutz wieder auf die Tagesordnung. Die in der Begründung angesprochene Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung, da Länderstaatsverträge zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens nicht geeignet seien, erscheint strukturell nicht auf den Jugendmedienschutz begrenzt und rüttelt an den Grundsäulen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie Staatsverträgen der Länder als akzeptierte legislative Kooperationsform.





4. Einzelne inhaltliche Punkte

4.1. Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung

§ 10a Nr. 1 JuSchG-E enthält die Legaldefinition der Entwicklungsbeeinträchtigung, so dass diese auch für den Entwicklungsbeeinträchtigungsbegriff im JMStV gilt, jedenfalls soweit Telemedien betroffen sind. Für Rundfunk gilt wegen der Ausklammerung aus dem Medienbegriff des Entwurfs weiterhin der Entwicklungsbeeinträchtigungsbegriff des JMStV. Daneben und nicht von der Legaldefinition umfasst sieht § 10a Nr. 3 die sogenannte „persönliche Integrität“ als Schutzziel des Jugendmedienschutzes vor (s. dazu unten). Dazu steht § 10b S. 2 JuSchG-E im Widerspruch, der vorschreibt, dass Risiken für die persönliche Integrität bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung mit zu berücksichtigen sind. Dieser Widerspruch zwischen Legaldefinition und späterer Einbeziehung von nicht von der Definition umfassten Aspekten wirft Fragen auf, (a) von welchem Entwicklungsbeeinträchtigungsbegriff der Bund ausgeht und (b) welche Konsequenzen ein weites Begriffsverständnis für die Altersbewertungspraxis hätte. Außerdem ist auffällig, dass Risiken für die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen jedenfalls nicht ausdrücklich bei der Beurteilung der Jugendgefährdung, insbesondere im Rahmen der Indizierung, zu berücksichtigen sind (s. aber die Begründung, S. 56).

Relevant ist die Erweiterung der zu berücksichtigenden Angebotsaspekte bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung vor allem, weil so Risiken für die persönliche Integrität mit in die Alterseinstufung fließen. Dadurch kommt es zu einem Auseinanderfallen der der Altersbewertung zugrundeliegende Prüfungsgegenständen: von der klassischen Medieninhaltsbewertung zu einer Medieninhalts- und Angebotsbewertung. Dieser Paradigmenwechsel ist dem Umstand geschuldet, dass sich im Jugendmedienschutz mehr und mehr eine Ansicht durchsetzt, nach der neben den inhaltsbezogenen Medienwirkungen auch Effekte zu berücksichtigen sind, die nicht aus dem Medieninhalt, sondern aus der Art des Medienangebots erwachsen, wie etwa enthaltene Kommunikationsfunktionalitäten, Datenverarbeitungspraktiken, Verbraucherschutzrelevante Möglichkeiten wie In-App-Käufe etc. Der Versuch des JuSchG-Entwurfs, diese Aspekte in den jugendschutzrechtlichen Ordnungsrahmen hinein zu ziehen, ist ein wichtiger Schritt die richtige Richtung. Diskussionswürdig erscheint aber, dass derartige Aspekte in die Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung und damit in die Altersbewertung eines Angebots einbezogen werden.

Zum einen handelt es sich bei Medieninhaltsrisiken und nicht-inhaltlichen Angebotsaspekten um kategorial verschiedene Aspekte potenzieller Risikorealisation: Während Inhaltsrisiken sich unmittelbar durch die Medienrezeption ergeben können (darstellungsinduzierte Entwicklungsrisiken), geht es bei Risiken für die persönliche Integrität regelmäßig um verzögerte negative Auswirkungen oder solche, die sich erst durch Zutun von Kind, Eltern und ggf. Dritten realisieren. Der Medienanbieter schafft hierbei nur die Voraussetzungen für eine spätere potenzielle Risikorealisation, ohne selbst an deren Realisierung mitzuwirken. Das entrückt diese Risikotypen dem klassischen, sehr kausalitätsbezogenen Ansatz im Jugendmedienschutz und öffnet Bewertungsspielräume, die mit viel Ungewissheit und impliziten Gefahrenprognosen arbeiten müssen. Mögliche, sich nur über weitere Schritte realisierende Integritätsgefahren bereits in die Altersbewertung einzubeziehen, erscheinen so im Vergleich zu klassischen Wirkungsannahmen strukturell sehr verschieden. Und dennoch soll die Gesamtbewertung zu einer Alterseinschätzung kommen. In der Praxis können dadurch aus Nutzersicht kontraintuitive Effekte entstehen, wenn z.B. kinderspezifische Angebote





eine Freigabe ab 16 Jahren erhalten, weil ein unmoderierter In-Game-Chat in einem Spiel oder der Fotoupload auf einer Social-Media-Plattform möglich ist.

Das jetzige Alterskennzeichen würde so belastet mit Erwägungen, die mit dem eigentlichen, auch aus Anbietersicht absehbar wahrnehmbaren Medieninhalt nichts zu tun haben. Das wäre eine Verwässerung der Orientierungsfunktion von gelernten Altersstufen und -kennzeichen, die dem Jugendschutz und seiner Akzeptanz insgesamt abträglich wäre. Eine Veränderung des Bewertungsmaßstabs verändert in der Folge auch die Aussage des Alterskennzeichens – wir wissen aus Studien, dass das gesellschaftliche Lernen von Alterskennzeichen aber über den Zeitraum von einer ganzen Generation braucht (20 bis 30 Jahre). Das Verändern des Zustandekommens von Alterskennzeichen und bzw. oder ihres Aussagegehalts muss daher äußerst besonnen erfolgen.

4.2. Begriff der „persönlichen Integrität“

Der Begriff der persönlichen Integrität, den das JuSchG-E neu einführt (s. oben) ist kein existierender Rechtsbegriff, sondern taucht in einer ähnlichen Variante in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Form der „geistig-seelischen Integrität“ (BVerfGE 27, 344, 351) als Schutzgut des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts auf. Da sich – jedenfalls nach Sichtweise einer breiten verfassungsrechtlichen Schule – der verfassungsrechtliche Jugendschutz als besondere Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in Form eines Persönlichkeitsentwicklungs- und -entfaltungsrechts ableiten lässt, ist die „persönliche Integrität“ ebenfalls ein Zielwert kindlicher Entwicklung. Verfassungsdogmatisch ist die Nutzung des Begriffs insofern grundsätzlich nicht abwegig.

Eine Problematik, die bei der Nutzung von unbestimmten Zielwerten in Gesetzen wie hier entsteht, ist die nicht triviale Interpretation des Begriffs: Sicherlich kann ein JuSchG die „persönliche Integrität“ als Schutzziel vorgeben wie im Entwurf vorgesehen, aber bei konkreten Vorgaben für Regelungsadressaten und im Rahmen der Delegation von Entscheidungsspielräumen an die Exekutive und bzw. oder die Selbstkontrollen bedarf es einer weiteren Anleitung oder Konkretisierung, wie und nach welchen Maßstäben dieses Ziel zu konkretisieren ist, und wie und wodurch dieses Ziel gefährdet sein könnte. Ansonsten rückt eine derart unbestimmte Vorgabe in den Bereich, wo dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot und den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie nicht hinreichend Rechnung getragen würde – insbesondere auch, weil es im Jugendmedienschutz um teils deutliche Eingriffe in Medien- und Kommunikationsfreiheiten geht: Je stärker ein legitimer Eingriff in den Wesensgehalt eines Grundrechts hineinreicht, umso deutlicher, differenzierter und absehbarer muss der Gesetzgeber seine Gesetze formulieren.

Der Integritätsbegriff ist nur schwer zu operationalisieren: Es bleibt unklar, ob der Integritätsbegriff auf eine Diskrepanz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung (sozialer Geltungsanspruch), auf eine Inkohärenz von individuell geplanter und tatsächlicher Selbstwahrnehmung (kognitive Dissonanz) oder eine Abweichung der erwünschten von der tatsächlichen Persönlichkeitsentwicklung (Entwicklungsbeeinträchtigung) abzielt. Die erstere Dimension wird im Prinzip bereits durch Strafnormen, persönlichkeitsrechtsschützende Normen und – teilweise – von Datenschutzrecht gerahmt. Letztere dagegen ist ein Aspekt klassischer Jugendmedienschutzbewertungen. Auch kognitive Dissonanzen sind, wenn sie medieninduziert sind, prinzipiell vom bisherigen Jugendmedienschutz umfasst, etwa im Rahmen der Einschätzung einer möglichen sozialetischen Desorientierung. Es bleibt dadurch unklar, welche Risikodimensionen hier konkret gemeint sind.





Klar wird aus der Begründung lediglich, dass es dem Entwurf um Fälle etwa von Cybermobbing oder Cybergrooming geht, und damit um Konstellationen, die sich spezifisch aus den Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten digitaler Medienangebote ergeben. Als präventive Maßnahme gegen solche Risiken sieht der Entwurf – folgerichtig – infrastrukturbezogene Anbieterpflichten vor (dazu s. unten); eine Operationalisierung des Begriffs im Rahmen der Altersbewertung aber bleibt extrem schwierig. Ob der Begriff daneben auch auf Risiken, die etwa autonome Entscheidungen von Minderjährigen unterminieren bzw. diese stark überprägen können, bleibt offen.

Vor dem Hintergrund der Unbestimmtheit trifft den Gesetzgeber hier eine Pflicht, die „persönliche Integrität“ oder jedenfalls Risiken dafür dort zu konkretisieren oder mit Fallbeispielen zu verdeutlichen, wo der Begriff Teil von Entscheidungsmaßstäben oder Verhaltenspflichten ist, die Grundrechtsrelevanz für die Regelungsadressaten haben.

4.3. Abkehr vom Grundsatz der Anbieterverantwortung und einer staatsfernen Ko-Regulierung bei Telemedien

Einen aus der regulierungswissenschaftlichen Sicht überraschenden Ansatz wählt der JuSchG-Entwurf bei den Bestimmungen zu den Altersfreigaben: Anders als im JMStV geht der Entwurf nicht vom Grundsatz der Anbieterverantwortung bei Telemedien aus. Während die Anbieter bislang dazu verpflichtet waren, Alterseinstufungen selbst (oder unter Zuhilfenahme einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle) vorzunehmen und die an eine Altersbewertung anknüpfenden Pflichten wie das Einhalten von Sendezeiten oder das Einziehen technischer Schutzmittel zu erfüllen, sieht der JuSchG-Entwurf zentral vor, dass eine verbindliche Freigabeentscheidung nur durch die obersten Landesbehörden oder eine Selbstkontrolleinrichtung getroffen wird, die über eine Kooperationsvereinbarung mit den Ländern verfügt und deren Entscheidungen dann von den Ländern übernommen wird (vgl. § 14 Abs. 1, 2, 6 JuSchG). Damit hält der Entwurf an dem zentralen Punkt einer staatlichen Freigabeentscheidung fest. Dies ist ein zentraler Unterschied zwischen den beiden derzeit geltenden Ordnungsrahmen, der durch den JuSchG-Entwurf nicht nur nicht aufgelöst, sondern sogar noch stärker gemacht wird. Der Entwurf negiert insoweit die auf Anbieterseite vorhandene jahrzehntelange Expertise in Form von Jugendschutzbeauftragten, die bestehenden Verfahren und die Spruchpraxis der Selbstkontrolleinrichtungen nach dem JMStV und die auf Seiten aller Landesmedienanstalten sowie der KJM angehäuften Fachkenntnisse bei der Bewertung und Aufsicht von jugendschutzrelevanten Angeboten.

Ebenso erstaunlich ist, dass der im JMStV gewählte Ansatz einer Ko-Regulierung bzw. einer regulierten Selbstregulierung gerade deswegen gewählt wurde, weil angesichts der Vielzahl der Anbieter und der Dynamik digital distribuerter Inhalte klassische zentralisierte Formen der Jugendschutz-Governance nicht skalieren und nur mit hohem Aufwand aufrecht zu halten sind. Der Anbieter dagegen hat bezüglich des eigenen Inhalts ohnehin das meiste Wissen, so dass eine anbieterseitige Altersbewertung nicht ressourcenintensiv ist. Ein weiterer – verfassungsrechtlich relevanter – Grund für die Wahl eines ko-regulativen Ansatzes ist dem Grundsatz der Staatsferne massenkommunikativer Angebote sowie dem grundgesetzlichen Zensurverbot geschuldet: Das absolute Zensurverbot betrifft eine systematische Vorabkontrolle von Medieninhalten durch den Staat; genau in diese Nähe aber kommt ein gesetzlicher Ansatz, der eine allgemeine Veröffentlichung eines





Medieninhalts von einer Vorlagepflicht abhängig macht, bei der staatliche Vertreter über Entscheidungs- oder Vetorechte verfügen. Auch mit Blick auf das Staatsfernegebot erscheinen staatliche Stellen, die medienbezogene Freigaben erteilen, als problematisch. Aus diesem Grund entscheiden Landesmedienanstalten durch staatsferne, teils plural zusammengesetzte Gremien und wählt der JMStV einen Regelungsansatz, in dem der Anbieter zunächst selbst die eigenen Inhalte bewertet oder durch eine Selbstkontrolle bewerten lässt und die zuständige Aufsicht erst im Nachgang einer Veröffentlichung Beanstandungen aussprechen kann. Mit Blick auf diese beiden medienverfassungsrechtlichen Prinzipien erscheint der jetzige Entwurf des JuSchG als problematisch.

Denkt man die vom JuSchG-Entwurf ausdrücklich erwähnte Möglichkeit der Kooperationsvereinbarung der Länder mit einer nach JMStV anerkannten Selbstkontrolle zu Ende, ergibt sich ein komplexeres Bild als wir es derzeit haben: Im Bereich des JMStV müsste sich eine solche Doppel-Selbstkontrolle an die im Rahmen der Anerkennung zugeteilten Prozesse und Maßstäbe sowie die Richtlinien und Satzungen der Landesmedienanstalten und der KJM halten. Im Bereich des JuSchG dagegen müssten diejenigen Verfahren und Maßstäbe Anwendung finden, auf die man sich im Kooperationsvertrag mit den obersten Landesbehörden geeinigt hat. Dadurch arbeiten solche Selbstkontrollenrichtungen in zwei Welten gleichzeitig, mit teils unterschiedlichen Anforderungen an Verfahren und Verfahrensbeteiligte, ggf. auch eine staatsnähere Ausgestaltung durch die Beteiligung von StaatsvertreterInnen im Entscheidungsprozess.

4.4. Kennzeichnungspflichten bei Film- und Spieleplattformen und Ermöglichung von automatisierten Bewertungssystemen

Die in § 14a JuSchG-E vorgesehene Kennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen ist grundsätzlich zu begrüßen, da den NutzerInnen dadurch die Orientierungsfunktion, die Alterskennzeichen übernehmen, durchgängig zugutekommt. Faktisch nutzen bereits die allermeisten Anbieter von Film- und Spieleplattformen entsprechende Kennzeichen. Der Entwurf stellt aber konkrete Anforderungen an das Zustandekommen dieser Kennzeichen, die systematisch von den derzeitigen Vorgaben im JMStV abweichen. Nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 JuSchG-E müssen diese Kennzeichen entweder auf einer Bewertung im Rahmen des klassischen JuSchG-Verfahrens oder der Entscheidung einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle nach JMStV beruhen. Die im JMStV zentral vorgesehene und derzeit praktizierte Anbieterselbstklassifizierung sieht der Entwurf nicht vor. Auch eine Durchwirkung im Sinne einer rechtssicheren Altersbewertung gibt der JuSchG-Entwurf den unter JMStV-Ägide anerkannten Selbstkontrollen im Anwendungsbereich des JuSchG (weiterhin) nicht; was für die Kennzeichnung nach § 14a JuSchG-E auf Plattformen ausreichend ist, hat darüber hinaus keine Gültigkeit im JuSchG-Anwendungsbereich.

Alternativ können Filme oder Spielprogramme mit einem Alterslabel versehen werden, dass auf Grundlage eines von den obersten Landesbehörden anerkannten automatisierten Bewertungssystems einer Selbstkontrolle entstanden ist, die über eine Kooperationsvereinbarung mit den Ländern verfügt. Hier scheint durch, dass der Entwurf offenbar von unterschiedlichen Handlungsformen mit verschiedenen Stufen der Rechtssicherheit ausgeht: Der JuSchG-Entwurf kennt wie bisher die jugendschutzrechtliche Freigabe in Form eines Verwaltungsakts, der rechtssicher ist von den obersten Landesbehörden erlassen wird, in der Praxis regelmäßig durch Übernahme von FSF- bzw. USK-Entscheidungen. Für den Bereich von Film- und Spielplattformen sieht § 14a Nr. 2 eine Form der





Kennzeichnung vor, die offenbar nicht in Form eines Verwaltungsakts ergehen soll⁴, sondern direkt von dem automatisierten Bewertungssystem ausgegeben wird und lediglich die Verpflichtung des Plattformanbieters zur Alterskennzeichnung deckt. Außerhalb von Film- und Spieleplattformen haben die automatisiert vergebenen Kennzeichnungen keinerlei Rechtswirkung. Dies ist ein weiteres Beispiel, wo der Entwurf das Gegenteil von Konvergenz bewirkt: Neben den verschiedenen Anwendungsbereichen, Akteursberechtigungen und medienspezifischen Vorgaben führt der JuSchG-Entwurf dadurch auch noch rechtlich unterschiedlich gültige und wirksame Alterskennzeichen ein.

Durch die Sanktionierung der Nicht-Kennzeichnung von Medienangeboten auf Plattformen (§28 Abs. 3 Nr. 2 JuSchG-E) wird den Anbietern auch jede Möglichkeit genommen, Angebote ohne JuSchG-entwurfskonforme Alterskennzeichen als „ab 18“ in das Angebot einzustellen; es herrscht so eine absolute Kennzeichnungspflicht und damit ein restriktiverer Rechtsrahmen als für Trägermedien, wo die Vorlage zur Kennzeichnung auch weiterhin freiwillig (und mit Blick auf das oben angesprochene absolute Zensurverbot auch wichtig) ist.

Dass die Vorschrift darüber hinaus nicht für Angebote öffentlich-rechtlicher Anbieter gilt, mag mit Blick auf die unterschiedliche Absicherung der Einhaltung von Jugendschutzvorgaben gerade noch verkraftbar (wenn auch mit Blick auf Art. 3 GG nicht unproblematisch) erscheinen; für die Orientierungsmöglichkeiten und -erfahrungen von Eltern und Kindern sind derart unterschiedliche Kennzeichnungspflichten und -bedeutungen kritisch zu hinterfragen.

4.5. Verpflichtung zur Einführung von Infrastrukturmaßnahmen bei Plattformen

Die in § 24a JuSchG-E vorgesehene Verpflichtung von Betreibern von Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten auf Gewährleistung der Schutzziele in § 10a Nr. 1 bis 3 JuSchG-E ist aus Jugendschutzsicht grundsätzlich begrüßenswert, wirft aber materielle Fragen und Probleme auf:

Zunächst stellt sich die Frage, ob der Staat seinem eigenen Schutzauftrag durch die Verpflichtung von privaten Anbietern zur Gewährleistung genau jener Schutzziele tatsächlich ausreichend nachkommt, oder ob es – wiederum mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot – nicht einer Konkretisierung bedarf. Der Entwurf stellt Maßnahmen vor, die „insbesondere“ als pflichterfüllende Vorsorgemaßnahmen in Betracht kommen; der Entwurf sagt allerdings nichts dazu, ob alle acht vorgesehenen Maßnahmen kumulativ oder alternativ oder zu welchen Teilen umgesetzte sein müssen. Außerdem gibt es dem Wortlaut nach auch andere Umsetzungsmöglichkeiten, wobei der Bewertungsmaßstab, ob ein Anbieter ausreichend „Sorge getragen hat“ unklar bleibt; auch dies ist ein Hinweis auf eine bestehende Problematik der Vorschrift mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot und die Wesentlichkeitstheorie (s. oben). Auch der Anwendungsbereich des § 24a JuSchG-E ist aus rechtsstaatlicher Sicht diskutierbar: So sind auch Anbieter verpflichtet, deren Angebote sich nicht an Kinder oder Jugendliche richten, aber üblicherweise von diesen genutzt werden (Umkehrschluss Abs. 1 S. 2); dadurch besteht für Anbieter, die zunächst nicht unter die Verpflichtung fallen würden, stets die Möglichkeit, ab einem objektiv kaum bestimmbar Punkt in den Anwendungsbereich gezogen werden. Die schlechte Absehbarkeit, wann dieser Punkt erreicht ist, bedeuteten für die entspre-

⁴ Eine automatisierte Freigabe in Form eines Verwaltungsakts wäre mit Blick auf § 35 VwVfG bei jugendschutzrechtlichen Altersbewertungen auch nicht zulässig.





chenden Diensteanbieter große Rechtsunsicherheit. Auch auf welche Größe sich die Mindestnutzerzahlen beziehen (Nutzer pro Tag, pro Monat, pro Jahr; registrierte Nutzer), erlaubt hier keine bessere Abschätzbarkeit der Regelunterworfenen.

Außerdem betrifft die Pflicht zur Einziehung von Vorsorgemaßnahmen die grundsätzliche Frage der Haftungsprivilegierung von Plattformanbietern. Nach § 10 TMG sind die Anbieter erst für rechtswidrige Nutzerinhalte verantwortlich, wenn sie diese Inhalte nach Kenntnisnahme nicht unverzüglich löschen. Das NetzDG hat unter anderem die Zeitschwellen dieser Unverzüglichkeit für bestimmte unzulässige Inhalte konkretisiert, ohne an der grundsätzlichen Haftungsprivilegierung der Plattformen zu rütteln. § 24a JuSchG-E aber sieht nun eine Verpflichtung dieser Anbieter vor, bestenfalls eine Reihe von Infrastrukturmaßnahmen zu implementieren, um einem möglichen Aufsichtsverfahren durch die neue Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz zu entgehen (dazu sogleich). Hier bleibt fraglich, woher diese Verpflichtung mit Blick auf die Haftungsprivilegien rechtlich rühren soll. Faktisch macht der JuSchG-Entwurf die Anbieter für die reine Zugänglichmachung von Nutzerinhalten verantwortlich, wenn sie daran anknüpfende rechtliche Pflichten vorsieht. Der Plattformanbieter haftet so nicht für einzelne Inhalte, sondern für die zukünftige Möglichkeit des Einstellens unzulässiger Inhalte. Genau dagegen aber richtet sich die Haftungsprivilegierung im TMG, die Art. 14 Abs. 1 der E-Commerce-Richtlinie umsetzt.

Erwähnenswert scheint zudem, dass der durch den MStV der Länder geänderte JMStV eine ganz ähnliche Anforderung enthalten wird, allerdings nur Video-Sharing-Anbieter und damit für einen kleineren Ausschnitt an Medienangeboten als der JuSchG-Entwurf. Faktisch wird der neue § 5a JMStV komplett durch den § 24a JuSchG-E verdrängt. Beide Gesetzgeber berufen sich bei der Einführung der Vorgabe auf die Umsetzung der gleichen Vorgaben in der reformierten AVMD-Richtlinie.

4.6. Ausbau der BPjM zu einer Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz

Die Bewertung des vorgesehenen Ausbaus der BPjM und die damit verbundenen Fragen der Notwendigkeit angesichts der zahlreich existierenden Stellen, Institutionen und Initiativen entzieht sich der Expertise des HBI; die neue Bundeszentrale stünde absehbar im Legitimationswettbewerb mit diesen bestehenden Einrichtungen. Bei komparativen Untersuchungen von guten Praktiken in der Jugendschutzregulierung konnte eine zentrale Plattform zur Koordinierung, zum Awareness-Building und zum Wissensaustausch als best practice identifiziert werden.⁵ Das in der Begründung genannte iKIZ als Vorgängerinitiative hat auch in Deutschland gezeigt, dass eine solche Plattform Vorteile aufzeigen kann, wenn sie offen für alle Stakeholder und unabhängig von den eigenen Kompetenzen Austausch und Reflexion ermöglicht.

Deutlich problematisch erscheint jedenfalls der Plan, dass die Bundeszentrale zum Teil medienbezogene Aufsichtstitel erhält. Insbesondere ist sie nach § 24b Abs. 1 JuSchG-E für die Überprüfung der Angemessenheit der Vorsorgemaßnahmen von Social Media-Anbietern zuständig. Ähnlich wie

⁵ Schulz, W.; Dreyer, S.; Dankert, K.; Puppis, M.; Künzler, M.; Wassmer, Chr. (2015): Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich. Bericht im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien, Berichtsnummer 12/15. Bern 2015.





im NetzDG wird auch hier eine unmittelbar in die Staatshierarchie eingeordnete Stelle auf Bundesebene mit Aufgaben der Medienaufsicht beauftragt. Derartige Stellen aber erfüllen nicht die Anforderungen aus dem medienpezifischen Staatsfernegebot. Dort, wo der § 24a JuSchG-E auch auf audiovisuelle Mediendienste nach der AVMD-Richtlinie anwendbar ist, scheint auch die europarechtliche Problematik der hier ausdrücklich geforderten Unabhängigkeit der Medienaufsicht deutlich auf.

5. Zusammenfassung

Der Entwurf des JuSchG enthält einige gute und wichtige Ansätze, wie etwa die ausdrückliche Nennung der persönlichen Integrität als Schutzziel im Jugendmedienschutz, die Möglichkeit automatisierter Bewertungsverfahren, die Stärkung von infrastrukturbasierten Schutzinstrumenten sowie Ansätze von Safety by Design. Auch die Perspektive verstärkter Kooperationsformen im Bereich des Wissensaustauschs relevanter Stakeholder und der Ausbau medienpädagogischer Maßnahmen ist grundsätzlich begrüßenswert. All dies sind Punkte, die die meisten der Jugendschutz-Stakeholder in Deutschland fordern, ohne dass sich entsprechende Ansätze bislang im JMStV wiedergefunden hätten.

Es zeigen sich aber sowohl formale als auch materiell-rechtliche Problematiken an dem Entwurf: Zum einen wirft der Vorstoß des Bundes die im Jugendmedienschutz schwelende Kompetenzproblematik wieder auf. Wem steht die Gesetzgebungskompetenz zu? Dem Bund, weil es sich hier um öffentliche Fürsorge handelt, oder den Ländern als speziellere Annexkompetenz zu der zur Kulturhoheit der Länder zählenden Gesetzgebungskompetenz bei Massenmedien? Hier haben sich teils harte Fronten in der rechtswissenschaftlichen Diskussion ergeben, die der JuSchG-Entwurf ohne größere Beachtung zu seinen Gunsten entscheidet. Dass Jugendmedienschutz ein Bereich mit sogenanntem doppeltem kompetenziellen Zugriff von Bund und Ländern ist, aus dem ggf. weitreichenden Kooperations- und Rücksichtnahmepflichten zwischen Bund und Ländern entstehen, sieht der Entwurf jedenfalls an dieser Stelle nicht. Es drängt sich mit Blick auf die bestehenden JMStV-Strukturen die Frage auf, ob die wichtigen und richtigen Regelungsvorschläge auf Bundesebene kompetenziell und rechtssystematisch richtig verortet sind.

Die materiell-rechtlichen Probleme betreffen vor allem das Festhalten an der grundsätzlich von den obersten Landesbehörden zu treffenden Freigabeentscheidungen sowie die neu hinzutretenden Aufsichtskompetenzen der BPjM: Hier wird das Staatsfernegebot durch medienbezogene Entscheidungsrechte unmittelbar staatlicher Stellen deutlich herausgefordert. Im JMStV wurde gerade vor dem Hintergrund dieser Problematik der Grundsatz der Anbieter selbstkontrolle und einer nachträglichen staatsfernen Kontrolle durch die Landesmedienanstalten gewählt.

Im jetzigen Entwurf bleiben die im JMStV aufgebauten Strukturen und die angehäuften Expertise, insbesondere bei den Jugendschutzbeauftragten in den Medienunternehmen und bei den anerkannten Selbstkontrollen meist unberücksichtigt - faktisch überprägt der Entwurf das JMStV in weiten Teilen, ohne die existierende Governance-Struktur mit ihren Aufsichtsstellen, Selbstkontrollorganisationen und den entsprechenden Verfahren und Entscheidungen sowie die zahlreichen Initiativen und Stakeholder im Bereich der Medienbildung und -erziehung zu berücksichtigen. Sowohl die Entscheidungsstrukturen (Kooperation von Ländern mit Selbstkontrollen, de-





ren Entscheidungen übernommen werden und als Verwaltungsakt ergehen) als auch die mangelnde rechtssichere Durchwirkung von Entscheidungen aus dem JMStV-Bereich führen dazu, dass der JuSchG-Entwurf dem JMStV faktisch den eigenen Ansatz überstülpt, ohne dass es dadurch zu einer Verfahrenserleichterung oder Verbesserung kommen würde.

Die Erweiterung der Schutzziele auf Risiken, die sich durch Interaktion und Kommunikation mit Angeboten und Dritten beziehen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Hier muss der Gesetzgeber aber, wenn er Entscheidungsspielräume delegiert, wesentliche Merkmale des unbestimmten Rechtsbegriffs „persönliche Integrität“ definieren und anhand von Fallbeispielen konkretisieren. Auf keinen Fall sollte sich die Berücksichtigung solcher mittelbaren und vom Einzelfall abhängigen Interaktionsrisiken zusammen mit der Bewertung medialer Inhaltsrisiken in einem einzigen abstrakten Alterskennzeichen wiederfinden; hier besteht die Gefahr der Verwässerung der Aussagekraft der bestehenden Alterskennzeichen und ein dadurch bedingter Verlust der Orientierungsfunktion und in der Folge auch der Akzeptanz der derzeit gesellschaftlich gut gelernten Kennzeichen.

Unterbelichtet bleibt letztlich auch die Reflexion der Auswirkungen des JuSchG-Entwurfs als ein nationaler, besonders restriktiver Ansatz im Jugendschutz bei grenzüberschreitenden Online- und Medienmärkten. Der JuSchG-Entwurf erscheint als eine legislative Maßnahme mit starken Bezügen zur Netzpolitik und entsprechend signifikanten Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation im Internet dar, die eine realistische Gesetzesfolgenabschätzung aus Sicht der Informations- und Kommunikationsgrundrechte vermissen lässt – auch mit Blick auf mögliche Teilhabeschwerungen für Kinder und Jugendliche, denen zum Beispiel Anbieter der Einfachheit halber den Zutritt zu ihren Plattformen untersagen, um sich komplexen Jugendschutzordnungen nicht stellen zu müssen. Ähnliche Effekte waren etwa nach dem Anwendungsstart der DSGVO zu sehen.

Hamburg, 28. Februar 2020

Dr. Stephan Dreyer

Prof. Dr. Wolfgang Schulz

Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut

Disclaimer:

Dr. Stephan Dreyer ist Mitglied im Prüfausschuss der FSM, Jugendschutz-Sachverständiger bei der USK.online, Mitglied des Appellationsausschusses der USK, Kuratoriumsmitglied der FSF, Beiratsmitglied von klicksafe.de und Mit-Autor des von der BPjM herausgegebenen Gefährdungsatlasses.

