

Berlin, 6. März 2020

---

# Stellungnahme der Medienanstalten zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

---

## 1. Vorbemerkung

14 staatsfern organisierte Landesmedienanstalten in Deutschland sind für die Aufsicht im privaten Hörfunk und Fernsehen sowie im Internet zuständig. Zu ihren Aufgaben zählt u.a. auch die Überwachung der gesetzlichen Jugendmedienschutzbestimmungen, die im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) verankert sind.

Bei dieser Aufgabe werden die Medienanstalten von ihrem Organ der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendmedienschutz unterstützt. Die KJM ist mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder sowie der Landesmedienanstalten besetzt. Sie prüft, ob Verstöße der Anbieter gegen die Bestimmungen des JMStV vorliegen und entscheidet über entsprechende Maßnahmen gegen Medienanbieter. Die zuständige Landesmedienanstalt vollzieht die von der KJM beschlossenen Maßnahmen (Beanstandungen, Untersagungen, Zwangs- und Bußgelder, etc.).

Darüber hinaus verfolgt die KJM auch systemische Maßnahmen, wie die Anerkennung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, die Prüfung von Entscheidungen dieser im Bereich des technischen Jugendmedienschutzes (z.B. Anerkennung von Jugendschutzprogrammen) oder die Bewertung von weiteren technischen Maßnahmen im Jugendmedienschutz (z.B. Altersverifikationssysteme).

---

## 2. Stellungnahme

### Grundsätzliche Bewertung des Entwurfs

Die Medienanstalten unterstützen das im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien festgelegte Ziel, einen zukunftsfähigen und kohärenten Rechtsrahmen für den Kinder- und Jugendmedienschutz unter Berücksichtigung der jeweiligen kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu schaffen. Die Medienanstalten teilen die Auffassung, dass dabei insbesondere auch neuartige Risiken wie etwa Interaktionsrisiken (z. B. bei Chatfunktionen) regulatorisch adressiert sowie

#### Gesellschafter

Landesanstalt für Kommunikation  
Baden-Württemberg (LFK)  
Bayerische Landeszentrale für neue Medien  
(BLM)  
Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)  
Bremische Landesmedienanstalt (brema)  
Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein  
(MA HSH)  
Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk  
und neue Medien (LPR Hessen)  
Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern  
(MMV)  
Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM)  
Landesanstalt für Medien NRW  
Landeszentrale für Medien und Kommunikation  
Rheinland-Pfalz (LMK – medienanstalt rlp)  
Landesmedienanstalt Saarland (LMS)  
Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk  
und neue Medien (SLM)  
Medienanstalt Sachsen-Anhalt  
Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)

eine wirkungsvolle Durchsetzung des Kinder- und Jugendmedienschutzes gegenüber nicht in Deutschland ansässigen Angeboten sichergestellt werden muss.

Allerdings wird der vorliegende Entwurf diesen Zielsetzungen nicht gerecht. Er verletzt mit der Schaffung einer Zuständigkeit für Telemedien nicht nur den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsferne der Medienaufsicht, sondern auch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, da das Gesetzgebungsrecht der Länder missachtet wird. Zudem führt er aufgrund einer mangelnden Verzahnung des JuSchG mit dem JMStV zum Aufbau von Doppelstrukturen und unklaren Zuständigkeiten. Auch inhaltlich tragen die Regelungen des Entwurfs nicht maßgeblich zu einem verbesserten Schutz von Kindern und Jugendlichen bei.

Im Einzelnen:

#### **I. Verfassungs- und europarechtliche Bedenken**

Gegenüber dem Entwurf zur Novellierung des Jugendschutzgesetzes (JuSchGÄndG-E) bestehen erhebliche verfassungs- und europarechtliche Bedenken. Die Gesetzgebungskompetenz für die inhaltliche Aufsicht über Telemedien liegt bei den Ländern. Zudem verstößt der JuSchGÄndG-E gegen den Grundsatz der staatsfernen Medienaufsicht.

#### *Klare Kompetenzverteilung wahren*

Grundsätzlich sind die Länder für die inhaltliche Regulierung von Telemedien zuständig.<sup>1</sup> Mit dem JuSchGÄndG-E sollen Regelungen für den Bereich der Telemedien geschaffen werden (s. Ziffer II), die vom Bundesgesetzgeber selbst für einen Eingriff in bisherige Länderkompetenzen gehalten und daher mit verfassungsrechtlichen Argumenten verteidigt werden. Die Erforderlichkeit für eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit ist indes angesichts der bundesweit einheitlichen Rechtsgrundlage im JMStV gerade nicht festzustellen. Hier verkennt der Gesetzentwurf die Wertungen des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 72 Abs. 2 GG sowie die zur Erforderlichkeitsklausel ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>2</sup>.

Die **Kompetenzverteilung des Grundgesetzes gilt es zu wahren**. Sie ist kein Selbstzweck, sondern führt in der Praxis zu klaren und bewährten Zuständigkeiten der handelnden Stellen. Diese sind grundlegende Voraussetzung für die Schaffung eines kohärenten Rechtsrahmens im Jugendmedienschutz.

<sup>1</sup> Dies spiegelt auch die Verständigung zwischen den Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit dem Bundeskanzler aus dem Jahr 2002 wider. Darin wurde festgehalten, dass die Länder eine einheitliche Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in den Online-Medien schaffen, während der Bund den Jugendschutz in Offline-Medien (Trägermedien) regelt.

<sup>2</sup> BVerfG v. 24.10.2002, (2 BvF 1/01) - Altenpflege

*Staatsferne Aufsicht ist verfassungs- und europarechtlich geboten*

Die Errichtung einer Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz als Aufsichtsstelle *im Geschäftsbereich des BMFSFJ* (§§ 17, 17a JuSchG-E) verstößt gegen den Grundsatz der Staatsferne der Medienaufsicht. Schon die Beurteilung, ob ein Diensteanbieter der Verpflichtung zum Vorhalten von Vorsorgemaßnahmen nach §§ 24a, b JuSchGÄndG-E i.V.m. §§ 10a Abs. 1 und 2, 10b Abs. 1 bis Abs. 3 Satz 2 JuSchGÄndG-E unterfällt, erfordert eine – grundsätzlich staatsferne – Überprüfung von Inhalten. Mit der Verankerung von Vorsorgemaßnahmen im JuSchGÄndG-E werden zudem Vorgaben der AVMD-Richtlinie zu Video-Sharing-Diensten aufgegriffen, die auch hier nach Art. 30 AVMD-Richtlinie einer staatsfernen, unabhängigen Aufsicht unterstellt werden. Nicht zuletzt ist die Umsetzung der AVMD-Richtlinie bereits für die Novellierungen des JMStV und des TMG vorgesehen und abgestimmt.

Gegen den Aufbau neuer staatlicher Aufsichtsstrukturen sprechen dabei nicht nur verfassungs- und europarechtliche Gründe. Vielmehr existiert mit der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) bereits ein plural besetztes Expertengremium, das durch seine Besetzung mit Mitgliedern des Bundes, der Länder und der Landesmedienanstalten staatsferne und unabhängige Entscheidungen trifft, gleichzeitig aber auch die unterschiedlichen Blickwinkel der beteiligten Bereiche abbildet. Die KJM dient damit auch als ideales Austauschforum für die relevanten Stakeholder wie Anbieter, die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle oder Plattformbetreiber, mit denen die KJM seit Jahren im intensiven Dialog steht. Durch diesen Dialog hat die KJM zuletzt insbesondere im technischen Jugendmedienschutz wesentliche Verbesserungen angestoßen und/oder begleitet.

Eine **staatsferne, unabhängige Aufsicht** ist verfassungs- und europarechtlich zwingend geboten und muss durch **entsprechende Zuständigkeitsregelungen** sichergestellt sein.

## II. Fehlende Schnittstellen und Schaffung von Doppelstrukturen

Insgesamt fehlt es dem JuSchGÄndG-E strukturell an hinreichenden Verzahnungen zum JMStV und zu der Aufsicht der Länder, um einen kohärenten Rechtsrahmen zu gewährleisten. Stattdessen werden durch den Entwurf Doppelstrukturen und -regelungen geschaffen.

### *Kein konsistenter einheitlicher Medienbegriff*

Im Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz<sup>3</sup> wurde ein einheitlicher Medienbegriff im JuSchG als „Ein-

<sup>3</sup><https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/473870/07ba875e860ada4556526641bd9151b6/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk-data.pdf?download=1>

stieg in die materiell-rechtliche Kohärenz bei der Bewertung von Beeinträchtigung und Gefährdung durch Medieninhalte“ vereinbart. Dieser wird in § 1 Abs. 1a JuSchGÄndG-E entworfen. An das Ziel der Bund-Länder-Kommission nähert sich der Medienbegriff des JuSchGÄndG-E jedoch nicht an. Der JuSchGÄndG-E gibt die vermeintliche, durch einen einheitlichen Medienbegriff gewonnene Klarheit beispielsweise schon in § 15 JuSchGÄndG-E wieder auf, indem es die Rechtsfolge davon abhängig macht, ob ein Medium als Tele- oder Trägermedium zugänglich gemacht wird. Zum anderen wird in der Begründung zur Kennzeichnungspflicht für Film- und Spielplattformen des neuen § 14a JuSchGÄndG-E zwischen Online-Inhalten – hier in Bezug auf Filme – unterschieden, die typischerweise dem Anwendungsbereich der Kennzeichnungspflicht im Falle der Verbreitung durch Trägermedien nach §§ 11 und 12 JuSchG unterfallen würden und solchen Inhalten, die nach Form und Verbreitung fernsehähnlich und damit von der Norm nicht umfasst sein sollen. Diese Unterscheidung ist dem Wortlaut der Norm nicht zu entnehmen und stellt überdies die Handhabbarkeit des neu einzuführenden Medienbegriffs deutlich in Frage.

Ein einheitlicher Medienbegriff für Träger- und Telemedien sollte – sofern er eingeführt wird – auch zu einer **Vereinheitlichung der Rechtsfolgen** führen.

#### *Durchwirkung von Alterseinstufungen ohne echte Durchlässigkeit*

Im Sinne eines möglichst konvergenten Rechtsrahmens ist eine Durchwirkung von Alterseinstufungen auf andere Medien zentral. Die Medienanstalten begrüßen daher grundsätzlich die vorgesehene Regelung zur Durchwirkung von Alterskennzeichnungen nach dem JMStV in § 14a Abs. 6 JuSchGÄndG-E. Die KJM praktiziert das Durchwirkungsverfahren bereits seit 2016 in guter Zusammenarbeit mit den Obersten Landesjugendbehörden bis zur Stufe der Altersfreigabe ab 16 Jahren. Der JuSchGÄndG-E stellt die Durchwirkung allerdings unter die Bedingung, dass die jeweilige Alterseinstufung mit der Spruchpraxis der obersten Landesbehörden nicht unvereinbar ist. Dies schafft keine echte Durchlässigkeit, sondern belässt die Letztentscheidung in den Händen der obersten Landesjugendbehörden. Im Gegensatz dazu enthält der JMStV mit Blick auf die Durchwirkung bereits eine weitergehende Regelung in § 5 Abs. 2 JMStV, wonach von der KJM bestätigte Altersbewertungen einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle von den obersten Landesjugendbehörden für die Bewertung nach dem JuSchG übernommen werden *müssen*.

Eine Anpassung des JuSchG an den JMStV durch Einführung einer **entsprechenden Muss-Regelung** und damit eine einheitliche Verfahrensregelung erscheint hier sinnvoll, um die Rechtssicherheit und die Attraktivität der Durchwirkung für die Anbieter sicherzustellen.

### *Schaffung von Doppelstrukturen*

Durch die parallele Umsetzung der AVMD-Richtlinie sowohl im Landesrecht als auch im JuSchGÄndG-E werden unterschiedliche Aufsichtsstrukturen mit künstlich getrennten Aufgabenbereichen und mit möglicherweise widersprüchlichen Ergebnissen geschaffen. Zukünftig soll die Überprüfung der von Diensteanbietern zu treffenden Vorsorgemaßnahmen nach § 24a JuSchGÄndG-E bei der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz liegen. Diese Vorsorgemaßnahmen überschneiden sich mit dem JMStV in Bezug auf die Vorgaben zu Altersverifikationssystemen beziehungsweise mit den von der Ministerpräsidentenkonferenz bereits beschlossenen und mit den nach den Vorgaben der AVMD-Richtlinie formulierten Anforderungen für Video-Sharing-Dienste hinsichtlich des Vorhaltens von Bewertungssystemen für Nutzerinnen und Nutzer und Parental-Control-Systemen.

Gleiches gilt für die den Ländern obliegende Vermittlung von Medienkompetenz, für die zukünftig nach § 10a Nr. 4 JuSchGÄndG-E neben den Landesmedienanstalten auch die neu zu errichtende Bundeszentrale zuständig sein soll.

Vorstehende Parallelregelungen und die geplanten, doppelten Aufsichtsstrukturen erhöhen das ohnehin schon oft beklagte Kompetenzwirrwarr im deutschen Kinder- und Jugendmedienschutz und laufen damit dem Ziel der Orientierung und Kohärenz zuwider. Zudem führt es zu einer signifikanten Rechtsunsicherheit bei Stakeholdern und Anbietern.

Im Sinne der Effizienz sollten die bewährten **Aufsichtsstrukturen über den Kinder- und Jugendmedienschutz** auf Länderebene gestärkt und mit der Bundesregulierung verzahnt werden. Mit Blick auf die **Anbietervorsorge** ist eine künstliche Aufspaltung der Aufsicht zu vermeiden. Vorzuziehen wäre eine Regelung der Vorsorgemaßnahmen von Angeboten mit Fokus auf Medieninhalten (wie Plattformen und sozialen Netzwerken) im JMStV. Dies würde eine einheitliche Spruchpraxis, eine klare Orientierung für Minderjährige und Erziehungsberechtigte sowie Rechtssicherheit für die Anbieter ermöglichen.

### **III. Kein Mehr an Kinder- und Jugendmedienschutz**

Der JuSchGÄndG-E bewirkt auch inhaltlich keine hinreichend signifikante Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes. Einige der angedachten Regelungen laufen diesem Ziel sogar zuwider.

#### *Orientierungsfunktion von Alterskennzeichen wird beeinträchtigt*

In § 10b wird eine Legaldefinition des Begriffs „Entwicklungsbeeinträchtigung“ im JuSchG eingeführt. Demnach sollen bei der Beurteilung zukünftig auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände der jeweiligen Nutzung berücksichtigt werden. Diese Umstände

umfassen laut Gesetzesbegründung u.a. die Förderung exzessiver Nutzungsweisen, uneingeschränkte Kaufmöglichkeiten digitaler Güter und uneingeschränkte Kommunikationsmöglichkeiten mit anderen Nutzerinnen und Nutzern.

Während eine grundsätzliche Adressierung von Kommunikations- und Interaktionsrisiken in der interpersonellen Kommunikation (z. B. bei Messengerdiensten) durch den Bundesgesetzgeber zu begrüßen ist, dürfte eine Einbeziehung dieser Risiken in das bisherige Regime der auf Inhalterisiken bezogenen Altersstufen nicht zielführend sein. Der bei den Bürgerinnen und Bürgern bekannte und gelernte Aussagegehalt der Alterskennzeichen würde hierdurch maßgeblich verändert und deren Orientierungsfunktion beeinträchtigt. Dieser Effekt würde noch dadurch verstärkt, dass die bislang medienkonvergente Alterskennzeichnung inhaltsgleicher Angebote in Zukunft von Verbreitungsweg zu Verbreitungsweg differieren könnte – nämlich dann, wenn je nach Verbreitungsweg eines Inhaltes nun auch die damit einhergehenden unterschiedlichen Umstände der Nutzung zu berücksichtigen wären. Darüber hinaus dürfte die Regelung ein Auseinanderfallen von Bundes- und Länderregelungen zur Folge haben. Es ist beispielsweise zweifelhaft, ob die neue Definition von Entwicklungsbeeinträchtigung den im JuSchG ausgenommene Rundfunk erfassen soll und kann.

Zur **Adressierung von Interaktionsrisiken** sollten alternative Ansätze in Erwägung gezogen werden. Denkbar wären der Einsatz von Deskriptoren, Verpflichtungen zu Safety-by-Design- und Safety-by-Default-Einstellungen oder Kauf- und Verbreitungsbeschränkungen.

#### *Digitale Nutzungen erfordern neue Schutzlösungen*

Die Pflicht zur Kennzeichnung von Inhalten auf Film- und Spielplattformen in § 14a JuSchGÄndG-E scheint eine auf Trägermedien bezogene Schutzfunktion ins Digitale übertragen zu wollen. Die Schutzfunktion eines Alterskennzeichens ist allerdings beim Kauf und bei der Nutzung eines Trägermediums auch mit Blick auf den Zugriff durch Erziehungsbeauftragte eine andere als bei der typischen Online-Nutzung von Spiel- und Filmplattformen durch Kinder und Jugendliche etwa über ihr Smartphone. Daher erscheinen für die Online-Nutzung von Filmen und Spielen andere Schutzinstrumente vonnöten als im analogen Bereich. Ungeachtet dessen sind die weitreichenden Ausnahmen etwa für Let's-Play-Diensteanbieter ohne Gewinnerzielungsabsicht, Einzelanbieter ohne Gesamtangebot nach § 14a Abs. 1 und die in § 14a Abs. 2 JuSchGÄndG-E festgelegte Haftungsbefreiung von Film- oder Spieleplattformen im Inland mit weniger als einer Million Nutzerinnen und Nutzer nicht nachvollziehbar. Zudem ist unklar, wie die relevante Nutzerzahl berechnet werden soll.

Zur Realisierung eines besseren Schutzes von Kindern und Jugendlichen bei der Nutzung von Film- und Spielplattformen dürfte es zielführender sein, den **Anwendungsbereich etwa des § 5 JMStV um diese (Plattform-)Anbieter zu erweitern** und damit technische Jugendschutzsysteme stärker in den Blick zu nehmen.

#### *Keine Privilegierung automatisierter Altersbewertungen*

§ 14a Abs. 1 Nr. 2 JuSchGÄndG-E sieht vor, dass bei Film- und Spielplattformen eine Kennzeichnung durch ein von den obersten Landesjugendbehörden anerkanntes, automatisiertes Bewertungssystem vorgenommen werden muss, wenn keine Kennzeichnung durch eine nach JMStV anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle oder keine im Rahmen der Durchwirkungsregelung nach § 14 Abs. 6a JuSchGÄndG-E vorgenommene Kennzeichnung vorliegt. Dies würde eine nicht nachvollziehbare Privilegierung von automatisierten Bewertungssystemen gegenüber den durch die KJM im Wege der Einzelfallprüfung bestätigten Altersbewertungen bewirken und wirft zudem Fragen hinsichtlich einer gerichtlichen Überprüfung derartiger Bewertungsentscheidungen auf. Eine entsprechende Regelung im JuSchG beträfe zudem auch die Mediatheken deutscher Rundfunkveranstalter. Sie würde damit zu einem Eingriff in die etablierte und bewährte Systematik des § 7 JMStV führen, wonach vom Anbieter bestellte Jugendschutzbeauftragte für den Jugendmedienschutz bei solchen Angeboten zuständig sind. Die Regelung könnte damit zu einer ungerechtfertigten Entwertung der Funktion der Jugendschutzbeauftragten führen.

#### *Keine Verbesserung der Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Anbietern*

Eine der größten Herausforderungen im deutschen Kinder- und Jugendmedienschutz ist die Rechtsdurchsetzung gegenüber bzw. der Schutz vor Angeboten ausländischer Anbieter. Entgegen der entsprechenden Zielsetzung im Koalitionsvertrag, enthält der JuSchGÄndG-E allerdings keine maßgeblichen materiell-rechtlichen Regelungen in diesem Bereich, da die Regelungen in § 14a und §§ 24a bis d JuSchGÄndG-E nicht für Anbieter mit Sitz im europäischen Ausland greifen dürften. Der Referentenentwurf trifft hinsichtlich der territorialen Zuständigkeit zwar keine eigenen Vorkehrungen, allerdings verweist er hierzu im neuen § 1 Abs. 6 auf das Telemediengesetz, welchem das Sendeland- bzw. Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie zugrunde liegt. Viele der für den Kinder- und Jugendmedienschutz relevanten Anbieter – darunter die bedeutenden sozialen Netzwerke und Plattformen – haben ihren Sitz im europäischen Ausland, sodass die Regelungen des JuSchG in diesen Fällen nicht greifen dürften.

Zu einem verbesserten Schutz von Kindern und Jugendlichen vor beeinträchtigenden Inhalten ausländischer Anbieter könnte eine Erweiterung des **technischen Jugendmedienschutzes** beitragen. So könnten zukünftig nicht nur Anbieter von Inhalten, sondern auch Geräte- und Softwarehersteller bzw. Hersteller von Betriebssystemen verpflichtet werden, über deren Produkte der Zugang ins Internet erfolgt.

---

die medienanstalten  
Gemeinsame Geschäftsstelle  
Friedrichstraße 60  
10117 Berlin

Telefon: +49 30 2064690-0  
Mail: [info@die-medienanstalten.de](mailto:info@die-medienanstalten.de)  
[www.die-medienanstalten.de](http://www.die-medienanstalten.de)