

---

## **Stellungnahme der Medienanstalten zum Diskussionsentwurf zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) der Rundfunkkommission der Länder (Stand: April 2022)**

---

Die Landesmedienanstalten begrüßen ausdrücklich die Bestrebungen der Länder, den JMStV mit dem Ziel zu reformieren, die Möglichkeiten des technischen Jugendmedienschutzes in Deutschland zu verbessern.

Der Staatsvertrag benötigt dringend Rahmenbedingungen für einen **zeitgemäßen Kinder- und Jugendmedienschutz**, wobei der Weiterentwicklung des technischen Jugendmedienschutzes eine besondere Rolle zukommt. Davon losgelöst sollten im novellierten JMStV Lücken geschlossen werden, die im Zusammenspiel mit dem reformierten Jugendschutzgesetz (JuSchG) entstanden sind, wie auch Problemlagen gelöst werden, die sich bei der Aufsicht der Landesmedienanstalten durch ihr Organ – der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) – in der Praxis tagtäglich zeigen.

Die Landesmedienanstalten nehmen daher gerne die Möglichkeit wahr, sich in den Anhörungsprozess einzubringen. Folgende wesentliche Punkte sollten aus Sicht der Landesmedienanstalten unter anderem in dem reformiertem JMStV Berücksichtigung finden:

- Anpassung der Aufgaben der KJM
- Erweiterung der Befugnisse der Aufsicht/“Follow the Money“
- Keine Pflichterfüllung durch ein age-de.xml-Label bei 18er Inhalten und Privilegierung durch ein age-de.xml-Label nur soweit der Schutz eines Jugendschutzprogramms reicht
- Bewertung von Altersverifikationssystemen durch die KJM

Im Einzelnen:

---

### **I. Starker Kinder- und Jugendmedienschutz & eine starke Aufsicht**

#### **1. Anpassung der Aufgaben der KJM**

Zentrale Änderung des novellierten Jugendschutzgesetzes ist die **Etablierung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ)** einschließlich der Umstrukturierung der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien. So hat die BzKJ gem. § 17a Abs. 2 Satz 1 JuSchG die Aufgabe, durch geeignete Maßnahmen die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes zu fördern. Hierzu gehört gem. § 17a Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 JuSchG auch ein regelmäßiger Informationsaustausch mit den im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes tätigen Institutionen hinsichtlich der jeweiligen Spruchpraxis. Zur Förderung der gemeinsamen Weiterentwicklung des

Jugendmedienschutzes, gerade mit Blick auf die Nutzung von Synergien und der Etablierung von Schnittstellen, wird angeregt, **klarzustellen**, dass insbesondere die **Aufsicht der Länder für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes zuständig ist**.

Als Aufsichtsinstitution über den Jugendmedienschutz geben die Landesmedienanstalten als Gemeinschaft und über die KJM – als ihr Organ – schon jetzt **entscheidende Impulse zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes**. Die KJM verfügt über **langjährige Erfahrung und vereinigt die Expertise von Vertreter\*innen auf Bundes- und Landesebene sowie der Landesmedienanstalten**. Mit einer Erweiterung des KJM-Mandates wird dies formal anerkannt und die gesetzliche Grundlage für die Länderaufsicht wäre äquivalent mit der des Bundesaufsicht. Dies ist auch vor dem Hintergrund notwendig, da der **Bund nicht für den Rundfunk zuständig** ist.

Die KJM wird durch den gemeinsamen Haushalt der Landesmedienanstalten finanziert. Es sind **keine zusätzlichen Ausgaben** der Länder für die KJM nötig. Auch am Verhältnis zwischen Ländern und KJM wird sich nichts ändern. Die Länder sind die Gesetzgeberinnen und geben der KJM als Länderaufsicht ihre Aufgaben vor.

[Normvorschlag: Ergänzung des § 16 JMStV](#)

*§ 16 JMStV*

*Die KJM fördert durch geeignete Maßnahmen die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes gemäß dem Zweck des Staatsvertrages.*

*Darüber hinaus ist sie zuständig für die abschließende Beurteilung von Angeboten nach diesem Staatsvertrag.*

*[...]*

## **2. Erweiterung der Befugnisse der Aufsicht/“Follow the Money“/Sperrmöglichkeiten von Mirror-Domains**

In den Fokus der Aufsicht rückt immer mehr die **Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Anbieter\*innen**. So haben einige Landesmedienanstalten durch die KJM Sperrverfügungen gegenüber Access-Providern im Fall xHamster ausgesprochen. Problematisch daran ist, dass solche Sperrverfügungen sowohl **von Anbieter\*innen als auch von Nutzer\*innen überwunden** und auch erst nach einem langwierigen Verfahren durchgesetzt werden könnten. Dies zeigt, dass weitere Befugnisse und Sanktionsmöglichkeiten zur Erreichung einer effektiven Aufsicht im Kinder- und Jugendmedienschutzes nötig sind.

Daher wird angeregt, den Landesmedienanstalten eine mit den in § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 Glücksspiel-Staatsvertrag vergleichbare Befugnis – mindestens bei jugendgefährdenden Inhalten – einzuräumen. Danach

kann die Glücksspielaufsicht den **am Zahlungsverkehr Beteiligten** (insb. Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute) die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen. Diese schärferen Instrumente der Länderaufsicht wären **eine Alternative oder Ergänzung zu Access-Provider-Sperren**. Dies ließe sich sowohl bei pornografischen Inhalten, aber beispielsweise auch bei extremistischen Online-Shops u. ä. einsetzen.

Aus dem bereits zitierten xHamster-Verfahren ergibt sich zudem die Erkenntnis, dass Sperrverfügungen sehr schnell durch sog. **Mirror-Domains** umgegangen werden können. Daher wird angeregt, auch das Problem Mirror-Domains bei Sperren gegen Access Provider in den Blick zu nehmen. Letztlich kann nur so die Wahrung des Schutzrechts von Kindern und Jugendlichen gewährleistet werden.

**Normvorschlag: Erweiterung der Maßnahmen durch die Aufsicht**

**§ 20 JMStV**

[...]

*(4) Für Anbieter von Telemedien und Anbieter von Betriebssystemen im Sinne von § 3 Nr. 5 trifft die zuständige Landesmedienanstalt durch die KJM entsprechend § 109 des Medienstaatsvertrages die jeweilige Entscheidung. Darüber hinaus kann die zuständige Landesmedienanstalt den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unzulässiger Angebote gem. § 4 Abs. 1 und 2 die Mitwirkung an Zahlungen für solche Angebote untersagen, ohne dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des Anbieters durch die Aufsicht bedarf.*

Im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Absicherung des „Follow the Money“-Ansatzes sowie der Verbesserung der Rechtsdurchsetzung bei transnationalen Sachverhaltskonstellationen sollte auch § 17 Abs. 2 JMStV wie folgt neu gefasst werden:

**Normvorschlag: Zusammenarbeit mit weiteren Behörden**

**§ 17 JMStV**

[...]

*(2) Die KJM arbeitet im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten insbesondere mit der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, der Bundesnetzagentur und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder, den obersten Glücksspielbehörden der Länder und den obersten*

*Landesjugendbehörden zusammen; sie soll hierzu auch einen regelmäßigen Informationsaustausch pflegen. Die zuständige Landesmedienanstalt kann, soweit dies erforderlich ist, zu diesem Zweck Daten austauschen.*

### **3a. Keine Pflichterfüllung durch ein age-de.xml-Label bei 18er Inhalten**

Zweck des JMStV ist u. a. der einheitliche **Schutz von Kindern und Jugendlichen** vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden. Diesem Zweck läuft aus Sicht der Praxis die Regelung des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 JMStV-E nach wie vor zuwider. Anbieter haben weiterhin die Möglichkeit, ihren Verpflichtungen nach § 5 JMStV-E nachzukommen, indem sie ihr Angebot mit der **Alterskennzeichnung „ab 18 Jahren“** versehen, die von geeigneten Jugendschutzprogrammen nach § 11 Abs. 1 und 2 JMStV-E oder von Jugendschutzvorrichtungen von Betriebssystemen nach § 12 JMStV-E ausgelesen werden können. Eine **ausreichende Nutzung** von Jugendschutzprogrammen i. S. d. § 11 JMStV ist **faktisch nicht gegeben**, so dass der Jugendschutz bei einer entsprechenden Kennzeichnung des Angebots als alleinige Schutzmaßnahme praktisch ins Leere läuft. **Gelabelte Inhalte** sind ohne ein aktiviertes Jugendschutzprogramm im Netz **frei verfügbar**, so dass als Konsequenz zumindest die gesetzliche **Privilegierung für Inhalte „ab 18 Jahren“ entfallen** sollte. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in der Praxis die Privilegierung von Anbieter\*innen von 18er Inhalten auf einer **pauschalen Kennzeichnung „ab 18 Jahre“ für sämtliche Inhalte auf großen Plattformen beruht**, die gleichzeitig vielfältige Angebote für Kinder und Jugendliche umfassen und eine zentrale Rolle in der Mediennutzung Minderjähriger spielen (z.B. YouTube, Steam). Dies hat die KJM auch im Rahmen des JusProg-Verfahrens deutlich gemacht und zuletzt beispielweise im Kontext von Online-Games problematisiert.

Daher regen die Medienanstalten an, die Möglichkeit der Privilegierung mittels einer **Alterskennzeichnung für Jugendschutzprogramme oder für Jugendschutzvorrichtungen auf Betriebssystemen auf die Altersstufen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 JMStV-E** (ab 6 Jahre, ab 12 Jahre, ab 16 Jahre) zu begrenzen. Dies entspricht auch § 12 Abs. 2 JMStV-E, der ebenfalls in einer Jugendschutzvorrichtung auf die Einstellung einer Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 JMStV abstellt. So wird der gesetzliche Rahmen geschaffen, dass Kinder und Jugendliche gerade auf großen Plattformen nicht mit Inhalten konfrontiert werden, die für sie besonders schädigend sind, wie bspw. Angebote auf extremistischen Profilen, Kanälen und Online-Shops, die die eine freiheitlich-demokratischen Grundordnung und deren Grundrechte ablehnen.

**Normvorschlag: Einschränkung des § 5 Abs. 4 Nr. 2 JMStV-E**

**§ 5 JMStV**

[...]

*(4) Unbeschadet der Verpflichtungen nach § 12a kann der Anbieter seiner Pflicht aus Absatz 1 dadurch entsprechen, dass er*

[...]

*2. das Angebot mit einer Alterskennzeichnung **nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3** versieht, die von geeigneten Jugendschutzprogrammen nach § 11 Abs. 1 und 2 oder von Jugendschutzvorrichtungen von Betriebssystemen nach § 12 ausgelesen werden kann, oder*  
[...]

**3b. Keine Pflichterfüllung durch ein age-de.xml-Label, wenn es kein geeignetes Jugendschutzprogramm für den Verbreitungsweg des Angebots gibt**

Gemäß dem Zweck des JMStV, wäre eine gesetzliche Klarstellung insoweit wünschenswert, dass ein Anbieter, der seine entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote mit einem Kennzeichen i. S. d. § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 JMStV versieht, seine Pflicht nach § 5 Abs. 1 S. 1 JMStV nur erfüllt, wenn es ein Jugendschutzprogramm i. S. d. § 11 JMStV für den Verbreitungsweg des Angebots gibt.

**Normvorschlag: Privilegierung abhängig von der Schutzwirkung des Jugendschutzprogrammes**

*§ 5 Abs. 4 Satz 3 JMStV: Der Anbieter kann seine Pflicht gem. Abs. 1 mittels einer Alterskennzeichnung gem. Abs. 4 Nr. 2 nur erfüllen, wenn es für den Verbreitungsweg des Angebots ein geeignetes Jugendschutzprogramm i.S.d. § 11 gibt.*

**4. Rechtssicherheit im technischen Jugendschutz: Bewertung von Altersverifikationssystemen und technischen Mitteln durch die KJM**

§ 4 Abs. 4 Satz 1 JMStV-E sieht vor, dass die KJM im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Anforderungen an Maßnahmen zur Sicherstellung geschlossener Benutzergruppen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV-E festlegt. § 4 Abs. 5 JMStV-E normiert, dass solche Maßnahmen einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgelegt werden können. Entsprechende Regelungen für die Anforderungen sowie die Feststellung der Eignung von technischen Mitteln finden sich in § 5 Abs. 10 und 11 JMStV-E.

Mit dem Gesetzentwurf soll dem Grunde nach eine jahrelang gelebte Praxis zur Anerkennung von Altersverifikationssystemen in den Staatsvertrag aufgenommen werden. In der nun vorgelegten Ausgestaltung könnte jedoch das bestehende und effiziente Verfahren – ohne erkennbaren Grund – beeinträchtigt werden: Die KJM bietet bereits seit Jahren **erfolgreich das Verfahren der Positivbewertung von Altersverifikationssystemen und technischen Mitteln an**. Die Landesmedienanstalten – wie im Übrigen auch die Selbstkontrollen selbst – sehen keine Notwendigkeit, dass eine formale Eignungsfeststellung, deren Rechtsqualität nach dem Gesetzesentwurf im Übrigen unklar bleibt, neben der KJM auch den anerkannten Selbstkontrollen überantwortet und gesetzlich festgeschrieben wird. So hat die **KJM bislang knapp 100 Altersverifikationssysteme** positiv bewertet. Das Votum der KJM genießt im Markt sehr hohes Vertrauen. So lassen eine **stetig steigende Zahl internationaler Anbieter** ihre Systeme von der KJM bewerten. Zudem steht die KJM schon jetzt in einem engen Austausch mit der FSM, um eine gemeinsame Spruchpraxis zu befördern. Sollte das Verfahren der Positivbewertung formalisiert werden, könnte möglicherweise nicht mehr – wie bislang – in der notwendigen Schnelligkeit und Flexibilität auf technische Innovationen reagiert werden.

Im Bereich des Glücksspielrechts wird ebenfalls auf die Bewertungen der KJM Bezug genommen. Die Glücksspielaufsichtsbehörden richten sich bei Konzessionen von Online-Glücksspielanbietern, die verpflichtend eine Altersverifizierung vornehmen müssen, danach, ob Systeme eingesetzt werden, die bereits von der KJM positiv bewertet wurden (vgl. Internetanforderungen nach § 4 Abs. 5 GlüStV – Eckpunkte (Stand: 08.08.2018) der Glücksspielaufsichtsbehörden sowie die amtliche Begründung zu § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV).

[Vorschlag: Streichen der vorgesehenen Vorschriften § 4 Abs. 4 und Abs. 5 JMStV-E sowie § 5 Abs. 10 und 11 JMStV-E \(Anforderungen an Maßnahmen und Eignungsfeststellung von Altersverifikationssystemen und technischen Mitteln\)](#)

Sollte an der gesetzlichen Normierung des Verfahrens festgehalten werden, wäre nach Auffassung der Landesmedienanstalten mit Blick auf die Systematik des JMStV (Gleichlauf mit der Bewertung von Jugendschutzprogrammen) und den ausgeführten Gründen (Erfahrung der KJM, Bezug der Glücksspielbehörden, unzulässige Inhalte) zwischen der Eignungsfeststellung von Altersverifikationssystemen und technischen Mitteln zu differenzieren. So sollte **die Bewertung von Altersverifikationssystemen in der Zuständigkeit der KJM verbleiben**,

währenddessen die Prüfung der technischen Mittel von der KJM oder anerkannten Selbstkontrollenrichtungen erfolgen kann.

**Normvorschlag: Eignungsfeststellung von AVS durch die KJM und technischen Mitteln durch die KJM oder durch anerkannte Selbstkontrollenrichtungen**

§ 4 JMStV-E

[...]

*(4) Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) legt Anforderungen an Maßnahmen zur Sicherstellung geschlossener Benutzergruppen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes fest.*

*(5) Maßnahmen zur Sicherstellung geschlossener Benutzergruppen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 können **der KJM einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle** zur Feststellung ihrer Eignung zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes vorgelegt werden.*

[...]

Sowie:

§ 5 JMStV-E

[...]

*(10) Die KJM legt im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Anforderungen an die Eignung technischer Mittel im Sinne des Absatz 4 Nr. 1 zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes fest.*

*(11) Technische oder sonstige Mittel nach Absatz 4 Nr. 1 können **der KJM** oder einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Feststellung ihrer Eignung zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes vorgelegt werden.*

---

## II. Weiterer grundsätzlicher Regelungsbedarf

### 1. Ergänzung des Tatbestandes der Jugendgefährdung in § 4 Abs. 2 JMStV

Jugendgefährdende Angebote gem. 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 JMStV-E, die von der Bundeszentrale in die Liste nach § 18 Abs. 1 JuSchG aufgenommen sind, sind in Telemedien gem. § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV-E nur zulässig, wenn sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden (geschlossene Benutzergruppe). Die vorgeschaltete Alterskontrolle in geschlossenen Benutzergruppen ist ein wirkungsvolles Instrument des technischen Jugendschutzes, um Kinder

und Jugendliche vor besonders schädigenden (pornografischen und jugendgefährdenden) Inhalten zu schützen. Es gibt knapp 100 von der KJM positiv bewertete Altersverifikationssysteme, mit denen Anbieter ihre Angebote rechtskonform gestalten können. Die davor erforderliche Aufnahme in **die Liste nach 18 Abs. 1 JuSchG** stellt jedoch ein **sehr aufwändiges und zeitintensives formales Verfahren dar**, das der Schnelligkeit und Dynamik moderner Onlineangebote sowie der **Fülle entsprechender Angebote oft nicht gewachsen** ist. So ist es Ziel des Jugendmedienschutzes, eine freie Verfügbarkeit solcher Angebote rasch zu verhindern.

Mit Blick auf die **besonderen Wirkungsrisiken dieser Inhalte**, wie Verrohung, Anreizung zu Gewalttätigkeit oder Verbrechen oder auch Anreizung zum Rassenhass regen die Landesmedienanstalten an, die **Rechtsfolgen bei der Verbreitung jugendgefährdender Angebote von der Aufnahme in die Liste nach 18 Abs. 1 des JuSchG zu entkoppeln** und analog zur einfachen Pornografie oder auch der Entwicklungsbeeinträchtigung am **Vorliegen des materiellen Tatbestands festzumachen**. Die Feststellung der Jugendgefährdung in Telemedien kann damit unter Berücksichtigung der besonderen Wirkungsform des Verbreitungsmediums kurzfristig durch die KJM bzw. die Landesmedienanstalten erfolgen.

**Normvorschlag: Ergänzung des § 4 Abs. 2 JMStV**

**§ 4 JMStV**

[...]

*(2) Unbeschadet strafrechtlicher Verantwortlichkeit sind Angebote ferner unzulässig, wenn sie*

- 1. in sonstiger Weise pornografisch sind,*
- 2. in die Liste jugendgefährdender Medien nach § 18 Abs. 1 des Jugendschutzgesetzes aufgenommen sind, ohne dass eine Feststellung nach § 18 Abs. 5 des Jugendschutzgesetzes oder eine bejahende Einschätzung nach § 18 Abs. 6 des Jugendschutzgesetzes erfolgt ist oder sie mit einem in diese Liste aufgenommenen Werk, für das keine Feststellung nach § 18 Abs. 5 des Jugendschutzgesetzes oder bejahende Einschätzung nach § 18 Abs. 6 des Jugendschutzgesetzes erfolgt ist, ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind, oder (2. MÄStV)*
- 3. geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit unter Berücksichtigung der besonderen Wirkungsform des Verbreitungsmediums zu gefährden, dazu zählen vor allem unsittliche, verrohend wirkende, zu Gewalttätigkeit, Verbrechen oder Rassenhass anreizende Medien sowie Medien, in denen*

*a) Gewalthandlungen wie Mord- und Metzelszenen selbstzweckhaft und detailliert dargestellt werden oder  
b) Selbstjustiz als einzig bewährtes Mittel zur Durchsetzung der vermeintlichen Gerechtigkeit nahegelegt wird.*

4. *offensichtlich geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit unter Berücksichtigung der besonderen Wirkungsform des Verbreitungsmediums schwer zu gefährden.*

*In Telemedien sind Angebote abweichend von Satz 1 zulässig, wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden (geschlossene Benutzergruppe).*

*(3) Die KJM trifft ihre Entscheidungen über Verstöße gegen Abs. 2 Nr. 2 im Benehmen mit der Bundeszentrale für Kinder und Jugendmedienschutz. Die KJM darf Feststellungen im Sinne des Abs. 2 Nr. 2 nicht treffen, wenn die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz über das Telemedium zuvor eine Entscheidung dahingehend getroffen hat, dass die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Liste jugendgefährdender Medien nach § 18 Abs. 1 JuSchG nicht vorliegen.*

Eine entsprechende Verankerung sollte sich dann auch bei den Ordnungswidrigkeiten wiederfinden, § 24 Abs. 1 JMStV.

## **2. Möglichkeit Risiken für die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen in die Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 JMStV einzubeziehen**

Die Medienanstalten begrüßen ausdrücklich, dass der Schutz vor Angeboten, die die **persönliche Integrität** von Kindern und Jugendlichen verletzen, in den Zweck des Staatsvertrages, § 1 JMStV-E, aufgenommen werden soll. Mit der Ergänzung der Schutzziele erfolgt eine Angleichung an §§ 10a Nr. 3, 10b Abs. 3 JuSchG. Dadurch wird der JMStV für die Bewertung von Interaktionsrisiken geöffnet.

Unabhängig davon, dass sich die meisten Risiken für die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen **direkt aus der Gestaltung des Angebots selbst** ergeben - wie die aktuelle Schwerpunktanalyse der Medienanstalten zu jugendschutzrelevanten Aspekten in Online-Games belegt - sind für einen verlässlichen Jugendschutz **Alterskennzeichen** notwendig, die solche **Risiken bei Bedarf berücksichtigen** können. Aus Sicht der Praxis ist es nicht ausreichend, dass diese Risiken gem. § 5 Abs. 2 JMStV-E durch optische und technisch auslesbare Kennzeichen

kenntlich gemacht werden, zumal es fraglich ist, wie diese „Soll-Vorschrift“ tatsächlich umgesetzt wird.

Daher regen die Landesmedienanstalten an, den neu eingefügten 5 Abs. 2 JMStV-E im Gleichlauf mit dem Jugendschutzgesetz wie folgt zu ergänzen:

**Normvorschlag: Ergänzung Interaktionsrisiken**

**§ 5 JMStV**

[...]

*(2) Risiken, die sich aus der Nutzung des Angebots ergeben und geeignet sind, die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, sollen durch optische und technisch auslesbare Kennzeichen kenntlich gemacht werden.*

*Bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung können auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände der jeweiligen Nutzung des Mediums berücksichtigt werden, wenn diese auf Dauer angelegter Bestandteil des Mediums sind und eine abweichende Gesamtbeurteilung nach § 5 Abs. 1 JMStV rechtfertigen.*

**3. Eigener Werbebegriff im JMStV**

§ 3 JMStV-E sieht einen neuen Satz 2 vor, der auf die Begriffsbestimmungen des § 2 des Medienstaatsvertrages verweist, soweit keine eigene Begriffsbestimmung in § 3 Satz 1 JMStV-E normiert ist. Dieser Verweis wirkt sich unmittelbar auf die Praxis der Aufsicht im Bereich der **Werbung nach § 6 JMStV** aus. Anders als im Medienstaatsvertrag festgelegt, gilt im JMStV ein **weiter Werbebegriff**, der auch Werbeformen umfasst, die **nicht als Wirtschaftswerbung** angesehen werden (vgl. auch 4.1 der Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten).

**Normvorschlag: Werbebegriff**

**§ 3 JMStV**

*Im Sinne dieses Staatsvertrages ist*

[...]

*Nr. 9: Werbung jede Äußerung i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 7 MStV sowie die Bewerbung solcher Inhalte, die nicht mit Gewinnerzielungsabsicht verbreitet werden, sowie Werbung, für die der Werbende keine Gegenleistung erhält.*

#### 4. Verbot von Unterbrecherwerbung in Kinderangeboten & Erweiterung des Bußgeldkatalogs

Bislang ist lediglich in § 9 Abs. 1 MStV normiert, dass Sendungen für Kinder nicht durch Rundfunkwerbung oder Teleshopping unterbrochen werden dürfen. Das **grundsätzliche Verbot von Unterbrecherwerbung** in Kindersendungen **gilt daher nur für Rundfunk, nicht aber für Telemedien**. Der Zweck der Regelung besteht darin, die besondere Empfänglichkeit von Kindern für Botschaften der Werbetreibenden zu berücksichtigen und die Verwendung zwischen Werbung und Programminhalt auf diese Weise durch besondere Akzentuierung der formalen Trennungen zu begrenzen. Der Wechsel zur Werbung kann Kinder leicht überraschen und überfordern, sofern sie die Merkmale, die eine Trennung von Werbung und Programm signalisieren, oft nicht verstehen, da sie i.d.R. über keine oder eine noch beschränkte Lesekompetenz verfügen. In Telemedien, bspw. in Apps, die ihrem Erscheinungsbild nach insbesondere an Kinder gerichtet sind, ist die Unterbrecherwerbung für Kinder noch schwerer zu erkennen, weil diese oft interaktiv gestaltet ist und Direktverlinkungen zu Shops und Stores enthält. Das Wirkungsrisiko ist daher grundsätzlich höher einzuschätzen als im Rundfunk.

Ebenso besteht nach aktueller Gesetzeslage ein Ungleichgewicht im Schutz der Kinder, wenn einerseits eine Kindersendung im Rundfunk nicht unterbrochen werden darf, die gleiche Sendung dagegen in einem (rundfunkähnlichen) Telemedium wie bspw. YouTube (mehrfach) von Werbung unterbrochen wird bzw. werden darf. Hier besteht derzeit eine Regelungslücke. Denn das **Schutzbedürfnis der Kinder** bei Unterbrecherwerbung beschränkt sich nicht nur auf Kindersendungen im Rundfunk, sondern **besteht gleichwertig auch bei Telemedien**. Dies hat jüngst auch die Schwerpunktanalyse Online-Games der KJM belegt. Gerade im Bereich der Kinder-Apps fielen Apps auf, bei denen die Spielhandlung häufig durch Werbespots unterbrochen wurde. Dies birgt ein **entsprechendes Wirkungsrisiko für Kinder und sollte daher gesetzlich geregelt werden**. Die Landesmedienanstalten regen daher an, das Verbot von Unterbrecherwerbung in Kinderangeboten in § 6 JMStV zu normieren.

Normvorschlag: § 6 Abs. 8 JMStV

§ 6 JMStV

[...]

*(8) Angebote, die sich eigens an Kinder richten, dürfen nicht durch Werbung oder Teleshopping unterbrochen werden.*

Eine entsprechende Verankerung sollte sich entsprechend der in § 115 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 MStV geregelten Ordnungswidrigkeit für Unterbrecherwerbung im Rundfunk auch in § 24 Abs. 1 JMStV wiederfinden.

Darüber sollte **ein Verstoß gegen § 6 Abs. 2 JMStV ebenfalls bußgeldbewehrt** werden – dies ist bisher nicht der Fall.

### 5. Schnittstellen für auf künstlicher Intelligenz basierende Aufsichts- und Analyseinstrumente

Dynamische technische Analyseinstrumente können dazu beitragen, den Schutz vor Rechtsverstößen und die Sicherung der Meinungsfreiheit zu erreichen. Mit Hilfe **von bereits entwickelten, auf künstlicher Intelligenz basierenden Programmen lässt sich die Medienaufsicht im Netz beschleunigen, vereinfachen und verbessern**. Durch automatisiertes Monitoring von Webseiten und Social Media-Plattformen können potenzielle Rechtsverstöße identifiziert und zur Prüfung durch die Mitarbeitenden der Aufsicht vorbereitet werden. Voraussetzung dafür ist, dass **Anbieter geeignete Schnittstellen für auf künstlicher Intelligenz basierende Aufsichts- und Analyseinstrumente bereitstellen**. Dies findet heute in vielen Fällen bereits auf freiwilliger Basis statt. Einige Unternehmen sperren jedoch den Zugang zu ihren Angeboten für entsprechende Aufsichts- und Analysemöglichkeiten.

#### Normvorschlag: Schnittstellen für auf künstlicher Intelligenz basierende Aufsichts- und Analyseprogramme

§ 21 JMStV

[...]

*(3) Der Abruf oder die Nutzung von Angeboten im Rahmen der Aufsicht, der Ahndung von Verstößen oder der Kontrolle ist unentgeltlich. Anbieter haben dies sicherzustellen. Der Anbieter darf seine Angebote nicht gegen den Abruf oder die Kenntnisnahme durch die zuständige Stelle sperren oder den Abruf oder die Kenntnisnahme erschweren. **Für auf künstlicher Intelligenz basierende Aufsichts- und Analyseprogramme zur Identifikation rechtswidriger und jugendgefährdender Inhalte sind geeignete Schnittstellen zur Verfügung zu stellen.***

### 6. Klarstellung des Verhältnisses zu den jugendschutzbezogenen Bestimmungen des GlüStV 2021

In § 2 Abs. 2 JMStV-E sollte eine Klarstellung des Verhältnisses zu den jugendschutzbezogenen Bestimmungen des GlüStV 2021 erfolgen.

#### Normvorschlag: Ergänzung des § 2 Abs. 2 JMStV

§ 2 JMStV-E

[...]

*(2) Das Telemediengesetz und die für die Telemedien anwendbaren Bestimmungen des Medienstaatsvertrags und des Glücksspielstaatsvertrags bleiben unberührt.*

### **7. Überarbeitung der Begriffsbestimmungen und Ergänzung der Begriffe Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre**

In § 3 JMStV-E werden einige Begriffsbestimmungen aufgeführt. Neben den Bestimmungen zu Betriebssystemen, sollten auch der Zugang zu Benutzeroberflächen, Medienplattformen, Suchmaschinen und Medienintermediären für einen wirksamen technischen Jugendmedienschutz definiert und in den Anwendungsbereich der entsprechenden Normen zum technischen Jugendmedienschutz ergänzt werden.

Im Übrigen sollte in § 3 Nr. 6 JMStV-E die Definition von Betriebssystemanbietern überarbeitet werden. Die Formulierung der Bereitstellung von Betriebssystemen im Plural engt den Anwendungsbereich sehr ein.

---

## **III. Anmerkungen zum neuen Ansatz im technischen Kinder- und Jugendmedienschutz**

### **1. Fragen zum Betriebssystemansatz**

Die Landesmedienanstalten begrüßen das Ziel der Länder, mit dem reformierten JMStV die bereits vorhandenen Jugendschutzsysteme zu optimieren und zu verknüpfen. Aus Sicht der Praxis ist ein **geräteweiter, individuell leicht einstellbarer und einfach zu konfigurierender Jugendschutz auf Endgeräten** – unabhängig von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung – grundsätzlich zu **befürworten**. Dabei sollten aber vor allem auch die Jugendschutzvorrichtungen Berücksichtigung finden, die bereits am Markt bestehen und gut funktionieren, wie i. S. d. JMStV geeignete Jugendschutzprogramme. Damit einhergehend sollten Anreize für den Einsatz solcher Jugendschutzvorrichtungen geschaffen werden. Ein Lösungsansatz könnte dabei durchaus in der Implementierung solcher Vorrichtungen im Betriebssystem liegen. Bezüglich der Umsetzung in der Praxis stellen sich jedoch noch einige Fragen, bspw.

- wie unterschiedliche Alterseinstufungen innerhalb einer App Berücksichtigung finden können,
- nach welchen Kriterien Alterskennzeichnungen für Apps gewählt werden müssen,

- wie bestehende Jugendschutzvorrichtungen mit unterschiedlichen Benutzerkonten in diesen Ansatz integriert werden können, oder auch
- wie die in § 12b JMStV-E vorgesehenen ergänzenden Bestimmungen für Apps mit anerkannten Jugendschutzprogrammen in der Praxis nutzbar gemacht werden können.

Vor diesem Hintergrund sollte ein **paneuropäischer Ansatz verfolgt** werden, der u.a. App-Anbietern praktikable, einheitliche Umsetzungen ermöglicht und somit eine breite Akzeptanz schafft.

## 2. Technischer Expert\*innenrat statt neuer Zusammensetzung der KJM

§ 14 Abs. 3 Satz 6 JMStV-E sieht vor, dass der KJM **zwei Mitglieder** angehören sollen, die **besondere Erfahrungen** auf dem Gebiet des **technischen Jugendmedienschutzes** haben. Grundsätzlich wird vor dem Hintergrund des neuen Pflichtenregimes in diesem Bereich **begrüßt**, dass **der KJM zusätzliche technische Expertise** zugänglich gemacht werden soll. Die gleichzeitige Erfüllung der Anforderungen aus § 14 Abs. 3 Satz 1 und Satz 6 JMStV wird die entsendenden Stellen (obersten Landesbehörden, die oberste Bundesbehörde, Landesmedienanstalten) vor Herausforderungen stellen. Damit der technische Sachverstand der etwaigen Mitglieder einen **Mehrwert für KJM-Entscheidungen** bietet, müssen diese über eine **entsprechende Ausbildung** und/oder umfassende (berufliche) Erfahrung in diesem Bereich verfügen.

Aufgrund dieser Problematik regen die Landesmedienanstalten die **Gründung eines dreiköpfigen Expert\*innenrats** an. Dieser sollte an das Organ der Landesmedienanstalten – **der KJM** – **angedockt** sein und sie bei technischen Fragen beraten. Eine mögliche Besetzung könnte aus Expert\*innen aus den Bereichen Informatik, Ingenieurswesen, Datenschutz bestehen.

### Normvorschlag: Technischer Expert\*innenrat

#### § 14 JMStV

[...]

*(9) Die KJM wird bei ihrer Arbeit im Bereich des technischen Jugendmedienschutzes von einem Expertenrat aus drei sachverständigen Personen unterstützt. Die KJM benennt für die Dauer einer Amtsperiode die Mitglieder, die besonderen Sachverstand im Bereich des technischen Jugendmedienschutzes haben. Eine Wiederberufung ist möglich. Er ist nur an den durch*

*dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner  
Tätigkeit unabhängig.*