

Tobias Keber/Anna Holzer

## Zu Begriff und Eignung der Jugendschutzprogramme nach der Reform des § 11 JMStV – Gut gemeint und gut gemacht?

### 1 Hintergrund

Durch den 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄndStV) sind die Bestimmungen über die Jugendschutzprogramme in § 11 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) grundlegend verändert worden. Als Baustein des technischen Jugendschutzes handelt es sich bei § 11 JMStV um eine Vorschrift, die die Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Telemedien adressiert. Korrespondierend mit den Regelungen in § 5 JMStV, der Einschränkungen für die Verbreitung entwicklungsbeeinträchtigender Angebote statuiert, macht § 11 JMStV auf der technischen Seite Vorgaben für die Programmierung von Jugendschutzprogrammen und regelt das Verfahren für die Anerkennung geeigneter Programme durch Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Beim Einsatz von Jugendschutzprogrammen kommt es im Ergebnis darauf an, dass den Nutzern – regelmäßig also den Eltern – technische Instrumente an die Hand gegeben werden, die es ihnen ermöglichen, in der „ihrer Kontrolle unterstehenden informationstechnologischen Infrastruktur Jugendschutzprogramme einzusetzen, um ihren Kindern je nach Altersstufe geeignete Internetangebote freizuschalten und inhaltlich ungeeignete Angebote zu blockieren“<sup>1</sup>.

Mit der Neukonzeption des § 11 JMStV tragen die Staatsvertragsgeber dem Umstand Rechnung, dass die Vorgängerregelungen das Ziel einer Verbesserung des Schutzes der Jugend vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten im Internet nicht erfüllt haben.<sup>2</sup> Die neuen Regelungen sollen nun angepasst an die fortschreitende Medienkonvergenz und Digitalisierung sowie an das veränderte Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen dafür sorgen, dass effektive Jugendschutzprogramme entwickelt und verbreitet eingesetzt werden.

### 2 Legaldefinition des Jugendschutzprogramms im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 1 JMStV

Im Rahmen der Neukodifizierung des § 11 JMStV durch den 19. RÄndStV ist zum ersten Mal eine Legaldefinition des Begriffs „Jugendschutzprogramm“ in die Regelung aufgenommen worden. Hiernach sind Jugendschutzprogramme Softwareprogramme, die Alterskennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 auslesen und Angebote erkennen, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen.

1 S. und vgl. auch schon Keber, T., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 2.

2 Vgl. Keber, T., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 3.

## 2.1. Softwareprogramme

Was unter dem Begriff „Softwareprogramm“ zu verstehen ist, konkretisiert weder der JMStV noch die dazugehörige amtliche Begründung. Es ist allerdings von einem weiten Anwendungsbereich auszugehen<sup>3</sup>, „der Programme auf einem stationär oder mobil eingesetzten Endgerät (PC, Tablet-PC) ebenso erfasst wie Apps für mobile Endgeräte (Smart-Phone) oder Smart TVs sowie Anwendungen auf Spielekonsolen und cloudbasierte Dienste. Unerheblich ist auch, ob die Programme lokal auf dem Endgerät installiert, am Übergabepunkt im Heimnetzwerk (Router) oder bereits auf Anschlussebene durch den Internet Service Provider realisiert werden, ob sie als unabhängiges Produkt oder als betriebssystemseitig implementiertes Konzept erscheinen, ob sie Teil einer Internet Security Suite sind oder Mischformen der genannten Erscheinungsformen darstellen.“<sup>4</sup>

## 2.2. Alterskennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 JMStV

§ 11 Abs. 1 S. 1 JMStV sieht vor, dass Jugendschutzprogramme in der Lage sein müssen, Alterskennzeichnungen im Sinne des § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 JMStV auszulesen. Solche Kennzeichnungen sind typischerweise in den Quellcode einer Website integriert. Als De Facto-Standard für eine Kennzeichnung im Quellcode hat sich das technische Label `age-de.xml` etabliert. Jugendschutzprogramme erkennen dieses integrierte Alterslabel, lesen es aus und entscheiden anhand der benutzerseitig definierten Freigaben, ob das konkrete Angebot angezeigt wird oder nicht. Bei `age-de.xml` handelt es sich um einen offenen Standard. Website-Betreiber haben daher zum einen die Möglichkeit der Selbstklassifizierung. Sie ordnen ihre Angebote also an Hand der offiziellen Definitionen selbst zu und integrieren ein entsprechendes `age-de.xml`-Alterslabel in ihren Quellcode. Zum anderen können aber auch kostenlose Programme genutzt werden, die von den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Verfügung gestellt werden und das passende Alters-Label generieren (Selbstklassifizierungssystem).

Treten bei der Alterskennzeichnung Fehler dahingehend auf, dass Angebote im Wege der Selbstklassifizierung oder durch ein Selbstklassifizierungssystem mit einem zu niedrigen Alterslabel versehen werden, kann dies aufsichtsrechtlich beanstandet und der jeweilige Anbieter zur Richtigstellung verpflichtet werden.<sup>5</sup> Eine Fehlklassifizierung stellt allerdings gemäß § 24 Abs. Nr. 4 JMStV keine Ordnungswidrigkeit dar, sofern der Anbieter den Fehler lediglich fahrlässig begangen hat.

## 2.3. Eigenständige Erkennung jugendgefährdender Inhalte im Netz

§ 11 Abs. 1 S. 1 JMStV sieht vor, dass Jugendschutzprogramme nicht nur Alterskennzeichnungen auslesen, sondern auch selbstständig Angebote erkennen können müssen, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen. Die eigenständige Erkennungs-

3 Vgl. Keber, T., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), Jugendschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 23; Liesching, M., in: BeckOK, JMStV, 15. Ed., Stand: 15.3.2017, § 11 Rn. 2.

4 S. auch schon Keber, T., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), Jugendschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 23. Zu den Realisierungsformen Bardeli, R. et al., Fraunhofer IAIS, Studie zum technischen Jugendschutz 2013, S. 30.

5 Vgl. Keber, T., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), Jugendschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 25.

leistung ist schon deshalb notwendig, da ein Großteil der Internetangebote keine Alterskennzeichnung aufweist oder ausländische Alters-Label trägt, die von der Software unter Umständen nicht ausgelesen werden können. Nichtsdestotrotz ginge eine ausnahmslose Geltung beider Voraussetzungen (Auslesen von Alters-Labeln und selbstständige Angebotserkennung) für alle Systeme zu weit. Insbesondere für die Sonderfälle geschlossener Systeme (beispielsweise Spiele-Konsolen), in deren Rahmen ein Jugendschutzprogramm ausschließlich anbietereigene oder mit einer Alterskennzeichnung versehene Inhalte prüfen muss, gilt daher § 11 Abs. 2 JMStV, der auch Teillösungen ermöglicht.<sup>6</sup>

Auf technischer Ebene kann die Erkennung jugendgefährdender Inhalte auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden. In Betracht kommen hier insbesondere *keyword blocking*, Bilderkennungs- sowie Kontext- und Umfeldanalyseverfahren und der Einsatz von sog. *black lists*, die auf Basis des BPjM-Moduls<sup>7</sup> arbeiten.<sup>8</sup>

#### 2.4. Bewertung

Anhand der Legaldefinition des Begriffs „Jugendschutzprogramm“ wird deutlich, dass die Staatsvertragsgeber als Leitkonzeption für ein Jugendschutzprogramm von einem umfassend schützenden System ausgehen.<sup>9</sup> Nach der Definition wird das kumulative Vorliegen eines passiven und eines aktiven Schutzmechanismus<sup>7</sup> vorausgesetzt: das passive Auslesen vorhandener Altersklassifizierungen und die aktive Erkennung und Einordnung jugendschutzrelevanter Inhalte. Damit sind die für ein plattform- und geräteübergreifendes Jugendschutzprogramm grundsätzlich notwendigen Basisfunktionen aufgegriffen, ohne die ein solches Programm schon konzeptionsbedingt nur einen lückenhaften Schutz bieten könnte. Gleichzeitig ist die Definition durch die Verwendung unbestimmter Tatbestandsmerkmale so weit gefasst, dass Entwicklungsoffenheit gewährleistet ist und die Anbieter von Jugendschutzprogrammen bei der Programmierung ausreichende Variationsmöglichkeiten haben.

Im Ergebnis ist die Legaldefinition des Begriffs „Jugendschutzprogramm“ daher – vor allem im Zusammenspiel mit der öffnenden Vorschrift des § 11 Abs. 2 JMStV – zu begrüßen. Einerseits wird deutlich, dass die Förderung geräte- und plattformübergreifender Gesamtlösungen das Primärziel der Staatsvertragsgeber ist.<sup>10</sup> Andererseits verhindert § 11 Abs. 2 JMStV aber, dass funktionierenden Teillösungen von vornherein eine Geeignetheitsprüfung versagt bleibt.<sup>11</sup> Damit trägt die Novellierung des § 11 JMStV der Marktrealität Rechnung und ist unter Umständen der richtige Ansatz, um der bis zuletzt verhaltenen Entwicklung auf dem Gebiet der Jugendschutzprogramme entgegenzuwirken.<sup>12</sup>

6 Vgl. Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26; *Liesching*, in: BeckOK, JMStV, 15. Ed., Stand: 15.3.2017, § 11 Rn. 1.

7 Das BPjM-Modul ist eine durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) aufbereitete Datei, die von geeigneten Filterprogrammen gelesen werden kann. Informationen hierzu sind abrufbar unter: <http://www.bun-despruefstelle.de/bpjm/Aufgaben/Listenfuehrung/bpjm-modul.html>.

8 Vgl. hierzu auch *Keber, T.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 27 sowie *Liesching, M.*, in: BeckOK, JMStV, 15. Ed., Stand: 15.3.2017, § 11 Rn. 4.

9 Dieses allgemeine Ziel wird in der amtlichen Begründung ausdrücklich genannt, vgl. Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

10 Vgl. auch Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

11 Vgl. auch Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

12 Vgl. auch *Keber, T.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 38.

### 3 Beurteilung der Eignung durch anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, § 11 Abs. 1 S. 2 JMStV

Im Hinblick auf die Zuständigkeit für die Eignungsprüfung anzuerkennender Jugendschutzprogramme hat die Neukodifizierung des § 11 JMStV und seines normsystematischen Umfelds wohl die grundlegendste Veränderung mit sich gebracht. War für die Prüfung unter der Geltung des 13. RÄndStV noch die Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten (KJM) zuständig, ist nun durch den 19. RÄndStV ein Wechsel hin zur Selbstkontrolle durch anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle erfolgt. Die diesbezügliche Zuständigkeit und das anzuwendende Verfahren regeln die neu eingeführten §§ 19a und 19b JMStV.

Die Übertragung der Zuständigkeit für die Eignungsprüfung auf die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle war weder im gescheiterten 14. RÄndStV von 2010 noch im Eckpunktetpapier zur Novellierung des JMStV vom 10.10.2014 vorgesehen. Nach dem Willen der Staatsvertragsgeber soll durch die Aufgabenübertragung die Rolle der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle gestärkt und ein neuer Impuls gesetzt werden, damit Jugendschutzprogramme zur Marktreife gebracht und verbreitet eingesetzt werden.<sup>13</sup>

### 4 Begriff der Eignung im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 3 und 4 JMStV

Wesentlicher Kritikpunkt an § 11 JMStV in der alten Fassung des 13. RÄndStV war<sup>14</sup>, dass die Vorschrift in materieller Hinsicht von einem Jugendschutzprogramm lediglich „einen nach Altersstufen differenzierten Zugang“ oder eine *vergleichbare Geeignetheit* forderte. Weitergehende Vorgaben dafür, wann ein Programm von der KJM als geeignet eingestuft werden musste, waren gesetzlich nicht vorgegeben. Diesem Kritikpunkt bei der Neufassung des § 11 JMStV Rechnung tragend, legt die Neuregelung nunmehr fest, dass eine Eignung vorliegt, wenn das Programm einen nach Altersstufen differenzierten Zugang zu Telemedien ermöglicht und eine dem Stand der Technik entsprechende Erkennungsleistung aufweist. Zudem muss es benutzerfreundlich ausgestaltet und nutzerautonom verwendbar sein.

#### 4.1. Altersstufendifferenzierter Zugang

Geeignete Jugendschutzprogramme müssen gemäß § 11 Abs. 1 S. 3 JMStV einen nach Altersstufen differenzierten Zugang zu Telemedien ermöglichen. Den Kriterien der KJM für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen vom 12.10.2016 entsprechend bedeutet dies, dass die Programme „an den Altersstufen „ab 0 Jahre“, „ab 6 Jahre“, „ab 12 Jahre“, „ab 16 Jahre“ und „ab 18 Jahre“ ausgerichtet sein“ müssen.<sup>15</sup> Es ist allerdings zu bezweifeln, dass sie ausschließlich an diesen Altersstufen ausgerichtet sein dürfen. Der neukodifizierte § 11 JMStV verweist an dieser Stelle

13 Vgl. Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

14 Vgl. Keber, T., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 7; vgl. darüber hinaus beispielsweise Schulz, W., in: Hahn, W./Vesting, T., Rundfunkrecht, 3. Auflage, München 2012, § 11 JMStV Rn. 41; Liesching, M., in: BeckOK, JMStV, 14. Ed., Stand: 01.01.2015 (= Altauflage), § 11 Rn. 6.

15 S. Kriterien der KJM für die Eignungsanforderungen nach § 11 Abs. 3 JMStV für Jugendschutzprogramme, Stand: 12.10.2016, S. 1, abrufbar unter: [http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Rundfunk/Kriterien\\_für\\_die\\_Eignungsanforderungen\\_für\\_Jugendschutzprogramme\\_12.10.2016.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Rundfunk/Kriterien_für_die_Eignungsanforderungen_für_Jugendschutzprogramme_12.10.2016.pdf).

nicht auf § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV, der in seiner neuen Fassung an die Altersstufen des § 14 JuSchG angeglichen wurde. Die klarstellende Ergänzung in der Neufassung des § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV bezweckt zwar grundsätzlich ein alle elektronischen Medien umfassendes Kennzeichnungssystem<sup>16</sup> und verzichtet dabei bewusst auf die Begründung einer Altersstufe „ab 14 Jahren“. Bei § 11 Abs. 1 S. 3 JMStV ist allerdings von einer offeneren Regelung auszugehen, da der ausdrückliche Verweis auf § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV fehlt. Insofern besteht in der Konsequenz keine Verpflichtung für die Anbieter von Jugendschutzprogrammen dazu, ausschließlich auf die in § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV genannten Altersgrenzen zurückzugreifen. Vielmehr eröffnet § 11 Abs. 1 S. 3 JMStV zusätzlich die Möglichkeit, anderweitige Altersstufen – wie beispielsweise „ab 14 Jahren“ – zu nutzen.

#### 4.2. Dem Stand der Technik entsprechende Erkennungsleistung

Die Formulierung „dem Stand der Technik entsprechend“ war in § 11 JMStV unter dem 13. RÄndStV nicht enthalten. Im gescheiterten 14. RÄndStV sollte die Wendung erstmals aufgenommen werden, wobei § 11 Abs. 2 JMStV damals wie folgt lauten sollte: „Jugendschutzprogramme müssen einen dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden, nach den Altersstufen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sein“. Nach der gescheiterten Fassung hätte also die Altersstufendifferenzierung dem Stand der Technik entsprechen müssen. Dieser Bezug wurde in den aktuell geltenden § 11 JMStV nicht aufgenommen. Die Wendung „Stand der Technik“ bezieht sich hier nun vielmehr auf die Erkennungsleistung eines Jugendschutzprogramms hinsichtlich entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte. Diese Änderung der Bezugnahme erscheint sinnvoll. Die selbstständige Erkennung jugendschutzrelevanter Inhalte stellt in der Programmierung schon aufgrund der rasanten Geschwindigkeit inhaltlicher Änderungen im Internet die größte Herausforderung dar. Ziel der Novellierung der gesetzlichen Vorgaben für die Jugendschutzprogramme war unter anderem die Förderung von effektiven Jugendschutzprogrammen. Dieses wird aber vor allem dann verfehlt, wenn die selbstständige Erkennungsleistung nicht mit der Flussgeschwindigkeit des Netzes mithalten kann.

Was mit der Wendung „Stand der Technik“ gemeint ist, konkretisiert der Gesetzestext nicht. Nach dem Willen der Staatsvertragsgeber ist an dieser Stelle eine Parallele zur immissionsschutzrechtlichen Verwendung des Begriffs zu ziehen. Hier wird unter dem Stand der Technik „der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen [verstanden], der die praktische Eignung der Maßnahme im Hinblick auf die angestrebten Ziele insgesamt gesichert erscheinen lässt“.<sup>17</sup> Auf weitergehende technische Vorgaben wurde im Normtext bewusst verzichtet, um eine stetige Anpassung an den technischen Entwicklungsstand zu ermöglichen.<sup>18</sup> Der JMStV macht allerdings selbst die Vorgabe, dass ein Programm jedenfalls technische Alterskennzeichnungen nach Altersstufen sowie auch solche technischen Kennzeichnungen auslesen können muss, die auf Sendezeitbeschränkungen hinweisen („Label-Z“). Dieser technische Mindeststandard ist also in jedem Fall einzuhalten.<sup>19</sup> Darüber hinaus formuliert auch die KJM Kriterien für die Eignung von Jugendschutzprogrammen und fordert hinsichtlich der nötigen Erken-

16 Vgl. Bay LT-Drs. 17/9700, S. 24.

17 Vgl. Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

18 Vgl. Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

19 So auch die amtliche Begründung: Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

nungsleistung konkret eine Filterleistung von mindestens 80%.<sup>20</sup> Demnach ist die erforderliche Zuverlässigkeit gegeben, wenn das Programm vier von fünf Inhalten richtig bewertet und auf diese Weise das sog. Under- bzw. Overblocking in akzeptablen Grenzen hält. Zusätzlich enthält der Katalog der KJM auch noch weitere Angaben dazu, was eine Erkennungsleistung nach dem Stand der Technik konkret erfordert.<sup>21</sup>

#### 4.3. Benutzerfreundlich und nutzerautonom verwendbar

Ein gemäß § 11 Abs. 1 JMStV geeignetes Jugendschutzprogramm erfordert als weitere Grundvoraussetzungen eine benutzerfreundliche Ausgestaltung und eine nutzerautonome Verwendbarkeit. Die amtliche Begründung gibt kaum Hinweise darauf, was unter den Begriffen zu verstehen ist. Den Richtlinien der KJM zu Folge ist ein Jugendschutzprogramm benutzerfreundlich aufgebaut, wenn es „für Nutzer einfach zu handhaben [ist und] keine unrealistischen Anforderungen bei Installation, Bedienung und Pflege stell[t]“. <sup>22</sup> Diese allgemeine Definition wird durch einen Regelkatalog ergänzt, der Beispiele für eine benutzerfreundliche Gestaltung – wie beispielsweise die einfache Auffindbarkeit der Optionen für die Anpassung der Jugendschutzeinstellungen – anführt.<sup>23</sup> Eine nutzerautonome Verwendbarkeit setzt nach den Kriterien der KJM voraus, dass für die Eltern die Möglichkeit besteht, den Funktionsumfang des Programms individuell zu konfigurieren. Es muss insofern möglich sein, das System auszuschalten, zu reduzieren oder eigene Listen mit Internetadressen hinzuzufügen, die jeweils freigegeben oder gesperrt sein sollen.<sup>24</sup>

Im Ergebnis kommt es also darauf an, dass die jeweiligen Jugendschutzprogramme von technisch durchschnittlich versierten Eltern ohne unverhältnismäßigen Aufwand verstanden und eingesetzt werden können. Lediglich unter diesen Voraussetzungen kann das Ziel der Steigerung von Akzeptanz und Verbreitung der Programme im Alltag erreicht werden.

#### 4.4. Bewertung

Auch im Hinblick auf die im Staatsvertragstext genannten Eignungskriterien für Jugendschutzprogramme ist die Norm erkennbar auf Entwicklungsoffenheit und Flexibilität angelegt – sowohl für die Anbieter der Programme als auch für die Aufsichtseinrichtungen. Dies kommt vor allem

20 Vgl. Kriterien der KJM für die Eignungsanforderungen nach § 11 Abs. 3 JMStV für Jugendschutzprogramme, Stand: 12.10.2016, S. 1, abrufbar unter: [http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Rundfunk/Kriterien\\_für\\_die\\_Eignungsanforderungen\\_für\\_Jugendschutzprogramme\\_12.10.2016.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Rundfunk/Kriterien_für_die_Eignungsanforderungen_für_Jugendschutzprogramme_12.10.2016.pdf).

21 Vgl. Kriterien der KJM für die Eignungsanforderungen nach § 11 Abs. 3 JMStV für Jugendschutzprogramme, Stand: 12.10.2016, S. 1 f., abrufbar unter: [http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Rundfunk/Kriterien\\_für\\_die\\_Eignungsanforderungen\\_für\\_Jugendschutzprogramme\\_12.10.2016.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Rundfunk/Kriterien_für_die_Eignungsanforderungen_für_Jugendschutzprogramme_12.10.2016.pdf).

22 S. Kriterien der KJM für die Eignungsanforderungen nach § 11 Abs. 3 JMStV für Jugendschutzprogramme, Stand: 12.10.2016, S. 2, abrufbar unter: [http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Rundfunk/Kriterien\\_für\\_die\\_Eignungsanforderungen\\_für\\_Jugendschutzprogramme\\_12.10.2016.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Rundfunk/Kriterien_für_die_Eignungsanforderungen_für_Jugendschutzprogramme_12.10.2016.pdf).

23 Vgl. Kriterien der KJM für die Eignungsanforderungen nach § 11 Abs. 3 JMStV für Jugendschutzprogramme, Stand: 12.10.2016, S. 3, abrufbar unter: [http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Rundfunk/Kriterien\\_für\\_die\\_Eignungsanforderungen\\_für\\_Jugendschutzprogramme\\_12.10.2016.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Rundfunk/Kriterien_für_die_Eignungsanforderungen_für_Jugendschutzprogramme_12.10.2016.pdf).

24 Vgl. Keber, T., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 35; Kriterien der KJM für die Eignungsanforderungen nach § 11 Abs. 3 JMStV für Jugendschutzprogramme, Stand: 12.10.2016, S. 3, abrufbar unter: [http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Rundfunk/Kriterien\\_für\\_die\\_Eignungsanforderungen\\_für\\_Jugendschutzprogramme\\_12.10.2016.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Rundfunk/Kriterien_für_die_Eignungsanforderungen_für_Jugendschutzprogramme_12.10.2016.pdf).

durch die Verwendung unbestimmter Tatbestandsmerkmale (insbesondere „Stand der Technik“) zum Ausdruck, hinsichtlich derer auch in der amtlichen Begründung weitestgehend auf eine Erläuterung verzichtet wird, um einer Interpretation durch die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und die KJM nicht vorzugreifen.

Nichtsdestotrotz sind unbestimmte Tatbestandsmerkmale stets konkretisierungsbedürftig. An dieser Stelle wird die Kompetenz der KJM zum Erlass von Richtlinien über die Eignungsanforderungen an Jugendschutzprogramme, die sich aus § 11 Abs. 3 JMStV ergibt, besonders relevant. Gemäß § 11 Abs. 3 JMStV kann die KJM die Kriterien für die Eignungsanforderungen im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle durch Richtlinien festlegen. In diesem Zusammenhang bedürfen insbesondere drei Aspekte besonderer Beachtung:

1. Es ist juristisch umstritten, woraus die Legitimation der KJM resultiert, Richtlinien mit Außenwirkung und Bindungswirkung zu erlassen, und welche Rechtsqualität den Richtlinien der KJM zukommt.<sup>25</sup> Gemäß der amtlichen Begründung soll es sich bei den Richtlinien um normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften handeln<sup>26</sup>, also um „exekutivische Rechtsetzung“, die verfassungsrechtlich nur in engen Grenzen zulässig ist<sup>27</sup>. Für die Zulässigkeit kommt es vor allem auf die Frage an, ob es sich bei den Eignungskriterien um Richtlinien handelt, die unbestimmte Rechtsbegriffe durch generelle Standards konkretisieren sowie unter Beteiligung externer Fachleute erarbeitet werden und daher in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand verkörpern.<sup>28</sup> Ob dies im Hinblick auf die Richtlinien der KJM der Fall ist, kann mit guten Argumenten durchaus unterschiedlich bewertet werden.<sup>29</sup> Letztlich handelt es sich bei der KJM aber um ein sachverständig besetztes Gremium, das vor allem über die Anbindung von jugendschutz.net (§ 18 JMStV) über die für eine exekutive Rechtsetzung erforderliche technische Expertise verfügt.<sup>30</sup>
2. Des Weiteren muss sich die KJM mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle vor Richtlinienerlass lediglich ins Benehmen setzen, aber kein Einvernehmen mit ihnen herstellen. Bei einer Entscheidung, die im Benehmen mit einer anderen Stelle zu treffen ist, ist kein Einverständnis derselben erforderlich.<sup>31</sup> Vielmehr kann im Nachgang aus sachlichen Gründen von deren Auffassung abgewichen werden. Beim Benehmen handelt es sich demnach um eine schwächere Form der Beteiligung als beim Einvernehmen.

25 Vgl. hierzu ausführlich *Keber, T.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 40 ff.

26 So wird man den Hinweis auf das Immissionsschutzrecht in der amtlichen Begründung zu § 11 Absatz 3 JMStV interpretieren müssen, vgl. Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

27 Vgl. BVerwGE 107, 338 (340 f.) = NVwZ 1999, 1114 (1115); BayVerfGH, NJOZ 2015, 1970 (1979) (Rz. 216).

28 So zu den generellen Voraussetzungen einer exekutivischen Rechtsetzungsbefugnis das BVerwG in ständiger Rspr. Vgl. beispielsweise BVerwG NVwZ 1999, 1114 (1115); BVerwG NVwZ 2000, 240 (240).

29 Vgl. *Keber, T.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 43 m. w. Nw.; *Liesching, M.*, in: BeckOK, JMStV, 15. Ed., Stand: 15.3.2017, § 11 Rn. 26.

30 jugendschutz.net überprüft im Auftrag der KJM regelmäßig die Wirksamkeit der anerkannten Jugendschutzprogramme mit besonders spezifizierten Filtertests. Dazu *Günter, T./Schindler, F.*, RdJB 2006, 341 (348). Die Ergebnisse der Filtertests werden im Jahresbericht von jugendschutz.net veröffentlicht (<https://www.jugendschutz.net/jahresberichte/>); vgl. außerdem *Keber, T.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 43.

31 Vgl. beispielsweise BVerwGE 11, 195 (200); 57, 98 (101); *Gröpl, C.*, in: Maunz, T./Dürig, G., GG Kommentar, 78. EL (Sept. 2017), Art. 89 Rn. 141.

3. Darüber hinaus stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis der Beurteilungsspielraum der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle bei der Geeignetheitsprüfung zu dem Beurteilungsspielraum sowie der Richtlinienkompetenz der KJM hinsichtlich der Eignungskriterien steht. Macht die KJM von ihrem Ermessen dahingehend Gebrauch, dass sie sich für den Erlass detaillierter Eignungsrichtlinien entscheidet, könnte der Beurteilungsspielraum der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle aufgrund ihrer nur geringen Beteiligung („im Benehmen“) im Ergebnis leerlaufen. Dies kann aber nach dem Willen der Staatsvertragsgeber nicht gewollt sein, da sich diese bei der Novellierung der Vorschriften bewusst für ein System der regulierten Selbstregulierung entschieden haben.<sup>32</sup> Daher ist davon auszugehen, dass die KJM erst dann von ihrer Richtlinienkompetenz Gebrauch machen darf, wenn das System der Selbstkontrolle versagt oder zumindest Anhaltspunkte eines systematischen Versagens erkennbar werden. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn sich fehlerhafte und über § 19b Abs. 2 JMStV beanstandete Eignungsfeststellungen signifikant häufen.<sup>33</sup>

Obwohl die rechtstheoretischen Einordnungen zum Teil höchst umstritten sind, bietet die Richtlinienkompetenz der KJM in der Praxis ein taugliches Instrument, um generelle Grundvorgaben zur Geeignetheit von Jugendschutzprogrammen zu machen, die an den nötigen Stellen eine Einheitlichkeit in der Beurteilung hervorrufen und so eine Gleichbehandlung der Programmanbieter fördern. Als flexibles und verwaltungspraktisch unaufwendiges Mittel ermöglichen es die Richtlinien außerdem, mit technischen Entwicklungen Schritt halten zu können.<sup>34</sup>

## 5 Gesamtwürdigung

Es bleibt abzuwarten, ob die Novellierung der Vorschriften über die Jugendschutzprogramme tatsächlich die Verbreitung und Akzeptanz von Jugendschutzlösungen erheblich erhöhen wird. Die Ergebnisse der noch unter Geltung der alten Rechtslage erhobenen, aber gegenwärtig aktuellsten KIM-Studie<sup>35</sup> stimmen wenig euphorisch, wenn es um die Nutzung technischer Jugendschutzlösungen geht: Gerade mal ein Viertel der Eltern nutzt Jugendschutzsoftware, -filter, -programme bzw. -apps. 73 % der befragten 831 Eltern, deren Kinder sich zumindest selten im Internet bewegen, gaben dagegen an, auf keinem der in ihrem Hause vorhandenen Endgeräte eine technische Jugendschutzlösung im Einsatz zu haben.<sup>36</sup> Insgesamt hat die Studie gezeigt, dass der überwie-

32 Näheres hierzu *Keber, T.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 49.

33 Vgl. auch *Keber, T.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Baden-Baden 2017, § 11 Rn. 49.

34 So auch die amtliche Begründung, Bay LT-Drs. 17/9700, S. 26.

35 KIM-Studie 2016 („Kindheit, Internet Medien – Basisstudie zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger in Deutschland“), abrufbar unter: [https://www.mfps.de/fileadmin/files/Studien/KIM/2016/KIM\\_2016\\_Web-PDF.pdf](https://www.mfps.de/fileadmin/files/Studien/KIM/2016/KIM_2016_Web-PDF.pdf); die Abschnitte mit Bezug zum technischen Jugendschutz finden sich auf den Seiten 75 ff. Für die Studie wurden zwischen dem 13. Mai und dem 16. Juni 2016 Kinder, Jugendliche und Eltern nach dem Mediennutzungsverhalten gefragt.

36 Am ehesten werden Jugendschutzsoftware, -filter, -programme bzw. -apps auf dem PC/Laptop eingesetzt, wobei auch hier der Anteil der Eltern nur bei 21 % liegt. Die konkrete Frage danach, ob Programme genutzt werden, die für Kinder und Jugendliche problematische Inhalte sperren, verneinten 83 %. Vgl. KIM-Studie 2016, S. 75.

gende Anteil der Eltern bis dato weder vergleichsweise einfache noch aufwendigere technische Jugendschutzmethoden verwendet.<sup>37</sup>

Insgesamt erscheint die Novellierung des § 11 JMStV zwar als durchaus positiver Baustein im System des Jugendmedienschutzes. Der Archimedische Punkt dürfte indes auf anderer Ebene liegen. Die Nutzung technischer Jugendschutzlösungen und die Effektivität des gesamten Jugendmedienschutzes stehen und fallen mit der Medien- und Digitalkompetenz der Eltern, der Lehrenden und der betroffenen Kinder sowie Jugendlichen. Auch insoweit liest sich die KIM-Studie allerdings ernüchternd: Nach der Bedeutung bestimmter Medien für den Schulerfolg der Kinder und Jugendlichen befragt<sup>38</sup>, bescheinigten 69 % der Eltern dem klassischen Medium „Buch“ Wichtigkeit, dem „Internet“ dagegen nur 38 %. Gegenwärtig werden digitale Medien für den Schulerfolg also nicht als ausschlaggebend angesehen, weshalb sie auch immer noch nicht systematisch und medienerzieherisch sinnvoll in die schulische Ausbildung integriert werden. Darüber hinaus legen die weiteren Ergebnisse der Befragung eine grundsätzliche Skepsis der Eltern gegenüber digitalen Medien nahe. Internet, Smart-Phones und Tablet-PCs erzielen auffallend geringe Zustimmungswerte bezüglich der Fragen, ob diese Medien die Fantasie anregen, lehrreich sind oder einen Eindruck vom wirklichen Leben vermitteln.<sup>39</sup>

Diese Skepsis dürfte vor allem auf Unsicherheit im Umgang mit digitalen Medien und mangelnde Digitalkompetenz zurückzuführen sein. Digitalkompetenz meint in diesem Zusammenhang nicht nur die Fähigkeit, Medien und Inhalte reflektiert zu nutzen, sondern auch ein tieferes Verständnis für zentrale technische Vorgänge im Zusammenhang mit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie (etwa die Funktionsweise von Algorithmen) zu entwickeln. Es erscheint daher unumgänglich, Erziehungspersonen in ihrer Digitalkompetenz zu stärken und die Vermittlung derselben in ein modernisiertes Schulkonzept zu integrieren, um so die Einzelbausteine des Jugendmedienschutzes zu einem effektiven Gesamtsystem zusammenzusetzen

*Verf.: Prof. Dr. Tobias Keber, Professur für Medienrecht und Medienpolitik in der digitalen Gesellschaft, Hochschule der Medien Stuttgart, Nobelstraße 10, 70569 Stuttgart. E-Mail: keber@hdm-stuttgart.de*

*Ass. iur. Anna Holzer, ehem. Mitarbeiterin bei Prof. Dr. Keber an der Hochschule der Medien Stuttgart, zurzeit in einem Masterstudiengang an der London School of Economics and Political Science. E-Mail: holzeranna@t-online.de*

37 Als einfache Methode käme beispielsweise das Einrichten einer kindgerechten Internetsuchmaschine als Startseite in Betracht (z. B. „fragFINN“). 93 % der befragten Eltern nutzen allerdings nicht einmal diese Möglichkeit. Vgl. KIM-Studie 2016, S. 76/77.

38 Vgl. KIM-Studie 2016, S. 69.

39 Vgl. KIM-Studie 2016, S. 69.