

## AUFSÄTZE

*Birgit Braml***Wo stehen wir im gesetzlichen Jugendmedienschutz?**

Dem Kinder- und Jugendschutz wird in unserer Gesellschaft ein hoher Stellenwert zugewiesen. So genießt das Rechtsgut des Kinder- und Jugendschutzes in Deutschland Verfassungsrang und wurde vom Bundesverfassungsgericht wiederholt als ein „Ziel von bedeutsame[m] Rang und ein wichtiges Gemeinschafts Anliegen“<sup>1</sup> bezeichnet. In Art. 5 Abs. 2 Grundgesetz (GG) ist verankert, dass die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Rundfunk- und der Pressefreiheit durch Bestimmungen zum Schutze der Jugend eingeschränkt werden können.

Kinder- und Jugendschutz ist darüber hinaus im Grundgesetz als eine Pflichtaufgabe im Rahmen des Schutzes des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG festgeschrieben.<sup>2</sup> Dadurch wird den Kindern und Jugendlichen ein Anspruch gegen den Staat auf Schutz vor Medieninhalten mit Gefährdungspotenzial zugesprochen. Der Staat ist verpflichtet, soziale Bedingungen und Strukturen zu schaffen, die es Kindern und Jugendlichen ermöglichen, sich zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu entwickeln.

Ziel des Jugendmedienschutzes ist die Gewährleistung, dass Kinder und Jugendliche zu bestimmten Medieninhalten, die geeignet sind, ihre Entwicklung oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen oder zu gefährden, entweder keinen Zugang oder nur entsprechend ihrem jeweiligen Alter erhalten. Dadurch sollen Einflüsse der Erwachsenenwelt in den Medien, die dem natürlichen Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen noch nicht entsprechen, abgewehrt bzw. möglichst gering gehalten werden. Der Jugendmedienschutz unterteilt sich in präventive, strukturelle und repressive Aufgabengebiete.

In letzter Zeit ist der Eindruck entstanden, dass das Thema Jugendschutz in der Öffentlichkeit seit einiger Zeit an Priorität und Stellenwert verloren hat. Beispielsweise führte die Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) zum Oktober 2016 – im Gegensatz zur gescheiterten Novelle, die im 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag<sup>3</sup> vorgesehen war, – zu keiner größeren Diskussion. Liegt dies daran, dass man sich mit den Realitäten – die praktischen Herausforderungen des Jugendmedienschutzes liegen häufig außerhalb der gesetzlichen Normen – abgefunden hat? Oder haben wir uns an die Flut der oftmals frei verfügbaren rechtswidrigen Angebote im Internet gewöhnt?

Der Beitrag beschäftigt sich im Schwerpunkt mit dem gesetzlichen Jugendmedienschutz, insbesondere der Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags, sowie einigen aktuellen Herausforderungen in diesem Bereich.

1 BVerfGE 30, 336, 348; 77, 346, 356; 83, 130, 139.

2 BVerfGE 83, 130 ff., 140.

3 Zur gescheiterten Novelle und den dort vorgesehenen Regelungen vgl. *Braml, B./Hopf, K.*, Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Fort- oder Rückschritt für den Jugendmedienschutz?, ZUM 2010, S. 645–655.

## 1 Gesetzlicher Jugendmedienschutz

Der Staatsvertrag der Länder über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) sowie das Jugendschutzgesetz des Bundes (JuSchG) geben seit 01.04.2003 die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Jugendmedienschutzes vor. Dieser fällt, soweit er sich auf den Rundfunk bezieht, in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, Art. 30, 70 GG. Die Regelungsmaterie außerhalb des Bereichs „Rundfunk“ wird nach überwiegender Meinung<sup>4</sup> gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG „Öffentliche Fürsorge“ dem Bund als konkurrierende Gesetzgebung zugeschrieben. Aufgrund der zunehmenden Wirkmacht der Telemedien stellt sich jedoch die Frage, ob der Einfluss der Telemedien auf die öffentliche Meinungsbildung und ihre kulturelle Relevanz dem traditionellen Rundfunk in einer Weise vergleichbar mit der Folge ist, dass dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz zur umfassenden Regulierung von Telemedien zukommt. Die herkömmliche Auslegung des Rundfunkbegriffs wurde zu einer Zeit geprägt, als es neben Radio und Fernsehen keine andere ernsthafte elektronische Massenkommunikation gab. Im Sinne einer zeitgerechten Auslegung des Rundfunkbegriffs<sup>5</sup> ist es notwendig, telemediale Massenkommunikation in das Gefüge des Art. 5 Abs. 1 GG zu integrieren.<sup>6</sup> So werden sog. Abrufdienste zwar den „Telemedien“ i. S. d. einfachen Rundfunkrechts zugeordnet, fallen aber schon unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff.<sup>7</sup>

Basierend auf zwischen Bund und Ländern vereinbarten Eckwerten zum Jugendschutz nimmt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nur eingeschränkt wahr. So schaffen die Länder eine einheitliche Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in den Online-Medien.<sup>8</sup> Der Bund regelt den Jugendschutz bei den Offline-Medien, den sogenannten Trägermedien (§ 1 Abs. 2 JuSchG), und außerhalb des Medienbereichs.<sup>9</sup> Im Telemedienbereich unterfallen nur die Indizierungen der Zuständigkeit des Bundes. Regelungen zu Indizierungsfolgen wie auch die Fragen der Aufsicht sind im JMStV der Länder normiert.

Im Zuge einer angedachten Novelle des JuSchG<sup>10</sup> gab es Bestrebungen des Bundes seine vermeintlich all umfassende Zuständigkeit für Telemedien – auch für elektronische Massenkommunikation – massiv auszudehnen. Aber selbst wenn von einer konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für die Regulierung von allen Telemedien ausgegangen wird, so ist das bundesstaatliche Subsidiaritätsprinzip, Art. 72 Abs. 2 GG, zu beachten. Danach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Davon kann in der Materie des Jugendmedienschutzes in Telemedien gerade nicht ausgegangen werden, da der JMStV bereits eine bundesweit einheitliche Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in Online-Medien geschaffen hat.

4 BVerfGE 31, 113, 117; 22, 108, 212 f.; BVerwGE 19, 94, 96; 23, 112, 113.

5 Dörr, D., Der verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rundfunkbegriff, Standpunkte in MedienWirtschaft 3/2015, S. 27–30; Bornemann, R., Rundfunk und Telemedien, Standpunkte in MedienWirtschaft 3/2015, S. 30–34.

6 Lesenswert dazu auch Pappi, U., in seiner Dissertation, Teledienste, Mediendienste und Rundfunk: Ihre Abgrenzung im Recht der elektronischen Medien, UFITA-Schriftenreihe, Bd. 182, Baden-Baden 2000, S. 63 ff.

7 BVerfGE 74, 297, 350 ff.

8 Vgl. auch amlt. Begründung zum JMStV, Bay. LT-Drs. 14/10246, S. 13.

9 Vgl. auch amlt. Begründung zum JuSchG, Bundestag-Drs. 14/9013, S. 13.

10 Vgl. den Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, abrufbar unter: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Stand: Mai 2017).

## 1.1 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Der am 01.04.2003 in Kraft getretene JMStV wurde nach 13 Jahren erstmalig durch Artikel 5 des 19. Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge<sup>11</sup> (19. RÄndStV) zum 01.10.2016 novelliert. Ziel der Länder war es, das System des Jugendmedienschutzes an die Entwicklungen der Medienkonvergenz und das damit einhergehende Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen anzupassen.<sup>12</sup> Die wohl am stärksten diskutierte Neuerung im Sinne der Medienkonvergenz ist die Ermöglichung der Durchwirkung von Altersbewertungen nach dem JMStV in das System des JuSchG. Aber auch das Modell der regulierten Selbstregulierung wurde gestärkt. Beispielsweise werden anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen im Bereich des technischen Jugendschutzes neue Aufgaben zugesprochen. Inhaltliche Änderungen gibt es nur vereinzelt. Diese haben oftmals die Interessen der Anbieter im Blick und wirken sich zu Lasten der Kinder und Jugendlichen aus.

### 1.1.1 Änderungen im Sinne der Medienkonvergenz

#### 1.1.1.1 Durchwirkung von Altersbewertungen

Bis zur Novellierung des JMStV wirkten sich lediglich Altersfreigaben für Trägermedien wie bspw. DVDs nach den Regelungen des JuSchG auf die zeitliche Platzierung der Angebote im Rundfunk aus. Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 JMStV wird bei Angeboten die Eignung zur Beeinträchtigung der Entwicklung im Sinne von Absatz 1 widerleglich vermutet, wenn sie nach dem Jugendschutzgesetz für Kinder oder Jugendliche der jeweiligen Altersstufe nicht freigegeben sind.

Mit der Ergänzung des § 5 Abs. 2 Sätze 3–5 JMStV wurden nun auch die erforderlichen Voraussetzungen für die Durchwirkung von Altersbewertungen, die auf der Grundlage des § 5 Abs. 2 Satz 3 JMStV durchgeführt werden, in das System des JuSchG geschaffen. Auf Antrag von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) bestätigte Altersbewertungen<sup>13</sup>, die durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgenommen wurden, sind von den Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote nach dem JuSchG zu übernehmen. Das Verfahren ist in § 5 Abs. 2 Sätze 3–5 JMStV und § 14 Abs. 6 JMStV geregelt.<sup>14</sup> Die Entscheidung über die Bestätigung der Altersbewertungen muss von der KJM oder einem von ihr bestellten Einzelprüfer in 14 Tagen getroffen und dem Antragssteller mitgeteilt werden. Prüfgegenstand ist die Überschreitung der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums der Entscheidung der anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen. Zur verfassungsnotwendigen Gewährleistung effektiven Jugendschutzes erkennt der Gesetzgeber ein Letztentscheidungsrecht der privaten Selbstkontrolleinrichtung als Schranke für das Tätigwerden öffentlich-rechtlicher Aufsichtsinstanzen nur innerhalb der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums an.<sup>15</sup> Die Überprüfung umfasst insbesondere die Ein-

11 Abrufbar unter: <https://www.verkuendung-bayern.de/gvbl/jahrgang:2016/heftnummer:4/seite:52>.

12 Bay. LT-Drs. 17/9700, S. 13.

13 Mehr Informationen zum Bestätigungsverfahren unter: <http://www.kjm-online.de/rundfunk/bestaetigungsverfahren.html> (Stand: Mai 2017); siehe zu den Rechtsfragen des Verfahrens auch *Hopf, K.*, Der novellierte Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – was ändert sich?, K&R 12/2016, S. 784, 787 ff.

14 Kritisch zum Durchwirkungsverfahren: *Schwidder, S.*, Konkurrierende Alterskennzeichnungsverfahren für TV-Produkte und Online-Angebote – Kosten- und Zeitersparnisse für die Wirtschaft?, ZUM 2016, S. 716–732.

15 *Bornemann, R.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), NK-JMStV, Baden-Baden 2017, § 20 Rn. 29 ff.

haltung der Verfahrensvorschriften, die Ermittlung des vollständigen und richtigen Sachverhalts, das Fehlen sachfremder Erwägungen, die Beachtung allgemein anerkannter Bewertungsmaßstäbe und die Verknennung des anzuwendenden Rechts.<sup>16</sup> Vom Bestätigungsverfahren erfasst sind vornehmlich Fernsehangebote, die nach einer Ausstrahlung im Fernsehen auch als DVD bzw. Blu-ray veröffentlicht werden sollen.

Diese Neuerung wird ohne eine korrespondierende Regelung im JuSchG oftmals als verfassungswidrig diskutiert.<sup>17</sup> So hätten die Länder keine bindende Übernahmeregelung der OLJB nach den Vorschriften des JuSchG festlegen dürfen, da ihnen aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes bei Tele- und Trägermedien die Gesetzgebungskompetenz fehle.

Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung lässt sich jedoch nach dem bundesstaatlichen Subsidiaritätsprinzip, Art. 72 Abs. 2 GG, gerade nicht erkennen, so dass von keiner Verfassungswidrigkeit der Norm auszugehen ist. Mit der Etablierung des Bestätigungsverfahrens im JMStV und der Durchwirkung von Altersbewertungen in das System des JuSchG soll gerade kein konkurrierendes Modell neben den bereits bestehenden Regelungen des JuSchG zur Kennzeichnung von Trägermedien geschaffen, sondern systemkonforme Ergebnisse innerhalb der Modelle des JMStV und des JuSchG befördert werden. Die für die Selbstkontrollereinrichtung nach § 19 Abs. 3 JMStV oder die für den jeweiligen Anbieter nach § 20 Abs. 6 JMStV zuständige Landesmedienanstalt kann auf Basis der Bestätigung der KJM einen entsprechenden feststellenden bestätigenden Verwaltungsakt erlassen, der auch für die OLJB Tatbestandswirkung entfaltet.<sup>18</sup>

Unabhängig davon, dass das Bestätigungsverfahren der KJM von der möglichen Verfassungswidrigkeit nicht berührt ist, übernehmen die OLJB offenbar in der Praxis auch schon Bestätigungen der KJM. Es bleibt abzuwarten, wie sich das Verfahren weiter entwickelt.

### 1.1.1.2 Einheitliche Altersstufen

In § 5 JMStV werden die Anforderungen an den Anbieter bezüglich der Verbreitung oder das Zugänglichmachen von entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten geregelt: Er hat dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen diese Angebote üblicherweise nicht wahrnehmen. Nach § 5 Abs. 3 JMStV hat der Anbieter unter anderem die Wahl, durch Zeitgrenzen oder technische bzw. sonstige Mittel die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich zu machen oder wesentlich zu erschweren, oder das Angebot mit einer Alterskennzeichnung zu versehen, die von geeigneten Jugendschutzprogrammen nach § 11 Abs. 1 und 2 JMStV ausgelesen werden können. Nach dem JMStV waren bis zur Novellierung für die Altersbewertung der Angebote – diese geht einer Alterskennzeichnung voraus – die Altersstufen 16 Jahre, 18 Jahre und unter bestimmten Voraussetzungen 12 Jahre maßgeblich.

16 Bornemann, R., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), NK-JMStV, Baden-Baden 2017, § 20 Rn. 33 ff.

17 Erdemir, M., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), NK-JMStV, Baden-Baden 2017, § 5 Rn. 36 ff.; Schwidessen, S., Konkurrierende Alterskennzeichnungsverfahren für TV-Produkte und Online-Angebote – Kosten- und Zeitersparnisse für die Wirtschaft?, ZUM 2016, S. 716, 727 ff.; Liesching, M., Umformulieren statt novellieren, beck-blog, 6.09.2015, abrufbar unter: <http://community.beck.de> (Stand: Mai 2017).

18 Siehe dazu auch im Ansatz: Erdemir, M., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), NK-JMStV, Baden-Baden 2017, § 5 Rn. 42.

Mit der Novelle wurde § 5 Abs. 1 JMStV um den Satz 2 ergänzt, der die Altersstufen „ab 6 Jahren“, „ab 12 Jahren“, „ab 16 Jahren“ und „ab 18 Jahren“ des § 14 Abs. 2 JuSchG für die Bewertung von Rundfunk und Telemedienangeboten übernimmt. Nicht entwicklungsbeeinträchtigende Angebote können gem. § 5 Abs. 3 Satz 2 JMStV als „ohne Altersbeschränkung“ gekennzeichnet und verbreitet werden.

Zum Tragen kommt die neue Altersstufe „ab 6 Jahren“ insbesondere bei der Alterskennzeichnung eines Telemedienangebots i. S. d. § 5 Abs. 3 JMStV. Labelt der Telemedienanbieter sein Angebot für ein geeignetes Jugendschutzprogramm nicht mit einer zu niedrigen Altersstufe, muss er keine weiteren Maßnahmen ergreifen. Kennzeichnet der Anbieter sein Angebot entgegen § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV fahrlässig mit einer zu niedrigen Altersstufe, kann die Aufsichtsbehörde das zwar beanstanden und eine Änderung der Kennzeichnung verlangen, aber kein Bußgeldverfahren gegen ihn durchführen, § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV.

Damit diese Maßnahme jedoch einen wirksamen Jugendschutz vor allem für Kinder entfaltet, müssen die Eltern das Jugendschutzprogramm auf dem heimischen Computer installieren und die entsprechende Altersstufe für den Zugriff ihrer Kinder auf solche Angebote festlegen. Jugendschutzprogramme sind nach § 11 Abs. 1 Satz 1 JMStV Softwareprogramme, die Alterskennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 JMStV auslesen und Angebote erkennen, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen. Nicht gekennzeichnete oder der festgelegten Altersstufe nicht entsprechende Angebote werden vom Jugendschutzprogramm blockiert. In der Praxis ist die Anzahl der verwendeten Jugendschutzprogramme verschwindend gering<sup>19</sup>, so dass derzeit die Anbieter und nicht die Kinder von der Möglichkeit des Labelings profitieren. Angebote bis zur Altersstufe „ab 18 Jahren“ sind frei im Netz verfügbar. Hinzu kommt, dass es für Smartphones bislang kein anerkanntes bzw. geeignetes Jugendschutzprogramm gibt, so dass selbst bei einer Nutzung des Jugendschutzprogramms auf dem stationären Computer die tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten der Kinder und Jugendlichen unberücksichtigt bleiben.

### 1.1.1.3 Alterskennzeichnung

Angelegt durch die verschiedenen Systeme des JuSchG und des JMStV gibt es unterschiedliche Alterskennzeichen mit unterschiedlicher Rechtsqualität. Bildträger dürfen nach § 12 Abs. 1 JuSchG Kindern und Jugendlichen nur zugänglich gemacht werden, wenn sie von den OLJB für ihre Altersstufe freigegeben und gekennzeichnet sind. Im Rahmen des Verfahrens nach § 14 Abs. 6 JuSchG bedienen sich die OLJB Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle. Nach Abschluss des Prüfverfahrens durch die Freiwillige Selbstkontrolle Filmwirtschaft (FSK) bzw. die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) übernimmt bei diesem Verfahren der ständige Vertreter der OLJB das Prüfergebnis durch den Erlass eines Verwaltungsaktes, der den Inhalt der jeweiligen Kennzeichnung hat, als eigene Entscheidung der OLJB.<sup>20</sup>

Alterskennzeichnungen von Telemedien nach dem JMStV können durch den Anbieter selbst oder durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle bzw. mit Hilfe eines von

19 Nur zwei Prozent haben ein Jugendschutzprogramm installiert: von Gottberg, J./Mikat, C., Jugendschutz in der digitalen Gesellschaft, tv diskurs 3/2016, S. 4, 7; siehe dazu auch KIM-Studie 2016 Kindheit, Internet, Medien, Stuttgart, Februar 2017, S. 75 ff.

20 Gutknecht, S., in: Nikles, B./Roll, S./Spürck, D./Erdemir, M./Gutknecht, S. (Hrsg.), Jugendschutzrecht, Kommentar, 3. Aufl. 2011, § 14 JuSchG Rn. 20.

dieser angebotenen Selbstklassifizierungssystems vorgenommen werden. Sie erfolgen staatsfern und ohne Verwaltungsakt.

Diese unterschiedlichen Systeme sind seit Inkrafttreten des JuSchG und des JMStV im Jahr 2003 miteinander verzahnt. Für Anbieter von Telemedien gibt es eine Hinweispflicht auf eine Kennzeichnung nach dem Jugendschutzgesetz gem. § 12 Satz 1 JMStV für Angebote, die ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich mit Filmen oder Spielen auf Bildträgern im Sinne des Jugendschutzgesetzes sind. Nach der amtl. Begr.<sup>21</sup> zu § 12 JMStV ist ein deutlicher Hinweis am besten durch „ein der Anordnung nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 JuSchG entsprechendes Zeichen“ zu erreichen.

Mit der Novelle des JMStV wurde § 12 Satz 2 ergänzt: Für Fassungen von Filmen und Spielen in Telemedien, die wie solche auf Trägermedien vorlagefähig sind, kann das Kennzeichnungsverfahren nach dem JuSchG durchgeführt werden. Der Anbieter kann nun selbst entscheiden, ob er sein Angebot bei einer Organisation der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem JuSchG oder bei einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung nach dem JMStV vorlegt. Diese Regelung, die im Sinne der Medienkonvergenz eingefügt wurde, hat nun zur Folge, dass künftig unterschiedliche Kennzeichen auf Telemedienangeboten mit unterschiedlicher Rechtsqualität zu finden sein können; je nachdem welches System der Anbieter nutzt. Statt den Eltern Vereinheitlichung und Orientierung im Netz zu bieten, werden diese nun mit verschiedenen Kennzeichen konfrontiert, die wohl eher zur Verwirrung beitragen.

Unabhängig davon wird der Anwendungsbereich des JMStV aufgeweitet und ermöglicht, Zuständigkeiten für Telemedienangebote im JuSchG zu regeln.<sup>22</sup> Teilweise wird diskutiert, ob den Ländern für eine solche Veränderung eine Gesetzgebungskompetenz zusteht<sup>23</sup>, da der Jugendschutz – bei Tele- und Trägermedien – als Teil der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) unter die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes falle. Da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz mit den §§ 12, 14 JuSchG abschließend Gebrauch gemacht habe, hätten die Länder keine anderweitige Vorschrift erlassen dürfen. Aber auch hier ist fraglich, in welchem Umfang dem Bund eine Regulierungskompetenz bzgl. telemedialer Massenkommunikation zukommt.

### 1.1.2 Stärkung des Modells der „Regulierten Selbstregulierung“

Der JMStV folgt dem Leitprinzip des eigenverantwortlichen Anbieters.<sup>24</sup> Der Anbieter kann sich zur Wahrnehmung seiner Verantwortung neben dem Jugendschutzbeauftragten § 7 JMStV, anerkannter Einrichtungen Freiwilliger Selbstkontrolle für einen effektiven Jugendschutz im Sinne einer „regulierten Selbstregulierung“<sup>25</sup> bedienen. Schließen sich Anbieter von durch die Landes-

21 Bay. LT-Drs. 14/10246, S. 21.

22 Die Zersplitterung der inhaltlichen Zuständigkeit für Telemedien widerspricht den auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 08.3.2002 vereinbarten Eckwerten zwischen Bund und Ländern: Danach schaffen die Länder eine einheitliche Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in den Online-Medien und vereinheitlichen die Aufsichtsstruktur. Der Bund regelt den Jugendschutz bei den Offline-Medien und den Jugendschutz außerhalb des Medienbereichs; vgl. Bay. LT-Drs. 14/10246, S. 13.

23 Gutknecht, S., in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), NK-JMStV, Baden-Baden 2017, § 12 Rn. 25.

24 Vgl. zu den Verantwortlichkeiten im JMStV: Weigand, V., Aufsicht, Anbieter oder Anwender – wer hat welche Verantwortung im Jugendmedienschutz? in: KJM, Schriftenreihe, Bd. 1, S. 31.

25 Zum System der „regulierten Selbstregulierung“ vgl. Hartstein, R./Ring, W.-D./Kreile, J./Dörr, D./Stettner, R./Cole, M./Wagner, E. (Hrsg.), Rundfunkstaatsvertrag Jugendmedienschutz-Staatsvertrag Kommentar, Heidelberg 2017, § 20 JMStV Rn. 1; Bornemann, R., Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder, NJW 2003, S. 787–791; Hopf, K.,



medienanstalten bzw. KJM anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen an und beachten deren Vorgaben, so werden sie vor möglichen Sanktionen der Aufsicht nach § 20 Abs. 3 und 5 JMStV geschützt. Seit der Novelle des JMStV reicht es für den Rundfunkveranstalter aus, dass die Sendung vor ihrer Ausstrahlung einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgelegen hat; er muss die Sendung nicht mehr selbst vorlegt haben. Voraussetzung des Privilegierungseintrittes ist, dass die anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen bei ihren Entscheidungen die rechtlichen Grenzen des gesetzlich festgeschriebenen Beurteilungsspielraums nicht überschreiten.

#### *1.1.2.1 Anerkennung*

Mit der Novellierung des JMStV ist die zeitliche Befristung der Anerkennung der Selbstkontrolleinrichtungen durch die KJM entfallen. Vor der Novellierung des JMStV wurden die Selbstkontrolleinrichtungen von der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt mittels Verwaltungsakt für jeweils vier Jahre anerkannt. Eine oder mehrere Verlängerungen der Anerkennung waren möglich. Im Hinblick auf die normierte Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der KJM gegenüber den anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen in § 19 Abs. 4 und § 19b JMStV ist die vorgesehene Befristung und Verlängerung der Anerkennung entbehrlich geworden.<sup>26</sup> Die Selbstkontrolleinrichtung hat nun einen Anspruch auf eine unbefristete Anerkennung, wenn die Voraussetzungen nach § 19 Abs. 2 JMStV kumulativ vorliegen.

#### *1.1.2.2 Aufgabenerweiterung*

Zentrale Aufgabe anerkannter Freiwilliger Selbstkontrolleinrichtungen ist die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des JMStV sowie der hierzu erlassenen Satzungen und Richtlinien bei ihnen angeschlossener Anbieter im Rahmen ihres satzungsgemäßen Aufgabenbereichs. Als weiteres Aufgabenfeld haben die Staatsvertragsgeber nun den anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen die Prüfung der Eignung der Jugendschutzprogramme gem. § 11 Abs. 1 und Abs. 2 JMStV sowie deren regelmäßige Überprüfung gem. § 11 Abs. 4 Satz 1 JMStV übertragen. Die KJM kann nach § 11 Abs. 3 JMStV Kriterien<sup>27</sup> für die Eignungsanforderungen nach § 11 Abs. 1 und 2 JMStV im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle durch Richtlinien festlegen.

Im Sinne des Systems der regulierten Selbstregulierung steht der Selbstkontrolleinrichtung gem. § 19b Abs. 2 JMStV ein Beurteilungsspielraum zu, den die Landesmedienanstalten durch die KJM überprüfen kann. Überschreitet die Selbstkontrolleinrichtung bei ihrer Entscheidung die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums, so kann die zuständige Landesmedienanstalt durch die KJM diese Beurteilung für unwirksam erklären oder dem Anbieter des Jugendschutzprogramms Auflagen erteilen, § 19b Abs. 2 JMStV.

Bis zur Novellierung des JMStV war die Landesmedienanstalt bzw. die KJM für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zuständig (§ 11 Abs. 2 JMStV a. F.). Die zuständige Landes-

---

Jugendschutz im Fernsehen 2005, Europäische Hochschulschriften, Bd. 4149, Frankfurt am Main 2005, S. 72 ff. m. w. N.

26 Bay. LT-Drs. 17/9700, S. 28.

27 Abrufbar unter [www.kjm-online.de](http://www.kjm-online.de) (Stand: Mai 2017).

medienanstalt hat durch die KJM vier Anerkennungen von Jugendschutzprogrammen gegenüber dem Antragssteller kraft Verwaltungsakt ausgesprochen. Derzeit steht den Nutzern ein anerkanntes Jugendschutzprogramm zur Verfügung.<sup>28</sup>

### 1.1.3 Inhaltliche Änderungen

Mit der Novelle hat der Jugendmedienschutz auch inhaltliche Änderungen erfahren, welche meist den Jugendschutz zugunsten der wirtschaftlichen Interessen der Anbieter lockern:

#### 1.1.3.1 Programmankündigungen im Rundfunk

Mit der Neufassung des § 10 Abs. 1 JMStV ist bei der jugendschutzrechtlichen Einordnung von Programmankündigungen mit Bewegtbildern<sup>29</sup> (sog. Trailer) nun ausschließlich deren Inhalt maßgeblich und nicht mehr die Alterseinstufung des beworbenen Angebots. Die Bewertung des angekündigten Programms selbst wirkt sich nicht mehr auf die zeitliche Platzierung der Trailer gem. § 5 Abs. 4 JMStV a. F. aus. Nun sind bspw. Programmankündigungen für mit „FSK ab 18“ gekennzeichnete Folgen der Serie „The Walking Dead“ auch im Tagesprogramm zulässig, wenn ihr Inhalt nicht entwicklungsbeeinträchtigend nach § 5 Abs. 1 JMStV oder unzulässig nach § 4 JMStV ist.

Vor der Novellierung des JMStV folgte eine Programmankündigung der entsprechenden Alterseinstufung des Angebots selbst und unterlag damit den gleichen Beschränkungen (Akzessorität). Die Liberalisierung des Jugendmedienschutzes verkennt die Anreizwirkung der Trailer gerade für Kinder, die dadurch vermehrt auf entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte hingewiesen werden. Hinzu kommt das Problempotenzial der Trailer im Tagesprogramm, das sich schon ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des novellierten JMStV vermehrt feststellen lässt. Die Ergebnisse einer Schwerpunktuntersuchung der Landesmedienanstalten und der KJM zur Platzierungspraxis bei Programmankündigungen im Fernsehprogramm der privaten Veranstalter zeigen im Tagesprogramm eine Häufung potenziell entwicklungsbeeinträchtigender Bewegtbildtrailer für Filme oder Serien mit der Freigabe ab 16 oder 18 Jahren.<sup>30</sup>

#### 1.1.3.2 Nachrichtenprivileg

§ 5 Abs. 6 JMStV enthält für Nachrichtensendungen, Sendungen zum politischen Zeitgeschehen im Rundfunk und vergleichbaren Angeboten in Telemedien eine Ausnahme von den Verbreitungsbeschränkungen des § 5 Abs. 1 JMStV. Ist ein berechtigtes Interesse gerade an der entwicklungsbeeinträchtigenden Darstellung festgestellt, geht dieses den Verbreitungsbeschränkungen vor. Dieses wird dann zu bejahen sein, wenn wegen der besonderen Bedeutung der Nachricht ein ent-

28 Weitere Informationen unter: [www.kjm-online.de](http://www.kjm-online.de) (Stand: Mai 2017).

29 Zur Unterscheidung Standbild und Bewegtbild: *Erdemir, M.*, in: Bornemann, R./Erdemir, M. (Hrsg.), NK-JMStV, Baden-Baden 2017, § 10 Rn. 8 m. w. N.

30 Siehe dazu: [www.kjm-online.de](http://www.kjm-online.de) (Stand: Mai 2017).



sprechend hohes Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit besteht und dieses nicht durch Bild- und Tonmaterial erfüllt werden kann, welches unter Jugendschutzgesichtspunkten unbedenklich ist.<sup>31</sup>

Mit der Neufassung des § 5 Abs. 6 JMStV ist der Anwendungsbereich der Ausnahme noch weiter gefasst worden, als nun eine Beweislastumkehr zugunsten journalistischer Nachrichtenberichterstattung normiert und dadurch der Berichterstattungsfreiheit Vorrang vor dem Jugendschutz eingeräumt wird. Durch die Änderung wird das berechnete Interesse bei Nachrichtensendungen<sup>32</sup> und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen<sup>33</sup> regelmäßig zugunsten des Anbieters vermutet. Entsprechende Angebote können danach ohne Einschränkung gezeigt werden, sofern die Aufsicht nicht nachweist, dass für eine entwicklungsbeeinträchtigende Form der Darstellung kein berechtigtes Interesse besteht. Die neue Regelung wird sich zu Lasten des Jugendschutzes auswirken, da sie die verfassungsrechtliche Güterabwägung zwischen Informationsfreiheit und Jugendschutz grundsätzlich zugunsten der Informationsfreiheit verschiebt.

### 1.1.3.3 Privilegierung von periodischen Druckerzeugnissen

§ 5 Abs. 7 JMStV, der mit der Novelle ergänzt wurde, enthält eine Privilegierung von periodischen Druckerzeugnissen für den Vertrieb als elektronische Ausgabe. Zeitschriften und Zeitungen, deren Inhalte online angeboten werden, dürfen nun frei verbreitet werden, solange die Aufsicht gegenüber dem Anbieter eine entwicklungsbeeinträchtigende Wirkung noch nicht festgestellt hat. Nach der amtl. Begründung sei für diese Neuerung ausschlaggebend, dass aufgrund der fortschreitenden Medienkonvergenz immer mehr Druckerzeugnisse auch online vertrieben werden und die Verpflichtung des Anbieters im Online-Bereich der im Offline-Bereich geltenden Rechtslage angeglichen werden sollen.<sup>34</sup> Die Überlegung, auch im Internet bei einer „Zweitveröffentlichung“ Presserecht anzuwenden anstatt die Bestimmungen des JMStV, die eine Abwägung der Verfassungsgüter Jugendschutz und Pressefreiheit gerade im Einzelfall ermöglichen, ist erstaunlich und entspricht nicht dem System des JMStV.<sup>35</sup>

Das Grundprinzip des Modells „Regulierter Selbstregulierung“ geht von der Eigenverantwortlichkeit des Anbieters aus. Anbieter von Rundfunk- und Telemedienangeboten müssen vor Verbreiten ihrer Angebote die Regelungen des JMStV beachten. Liegt ein Anfangsverdacht auf einen Verstoß gegen die Vorschriften des JMStV vor, leitet die Landesmedienanstalt ein entsprechendes Verfahren bei der KJM ein. Für Anbieter von online vertriebenen Zeitungen sollen die Vorgaben des JMStV dagegen erst gelten, wenn die KJM einen Verstoß festgestellt hat. Unabhängig davon, was die Folge der Feststellung des Verstoßes sein soll, werden durch diese Regelung die Pflichten des Anbieters auf die Aufsicht abgewälzt. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck des

31 Vgl. 3.3 der „Gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Jugendschutzes“ (Jugendschutzrichtlinien-JuSchRiL), abrufbar unter [www.kjm-online.de](http://www.kjm-online.de).

32 Vgl. zum Begriff „Nachrichtensendung“: Hopf, K., Das Berichterstattungsprivileg des § 5 Abs. 6 JMStV, ZUM 2009, S. 191, 194.

33 Vgl. zum Begriff „Sendung zum politischen Zeitgeschehen“: Bornemann, R./vonCoelln, C./Hepach, S./Himmelsbach, G./Gundel, J. (Hrsg.), Kommentar zum BayMG, Stand April 2017, Art. 6 Rn. 131 ff.; a.A. Liesching, M., Das Darstellungs- und Berichterstattungsprivileg für Sendungen zum politischen Zeitgeschehen nach § 5 Abs. 6 JMStV, ZUM 2009, 367, 368 ff.

34 Bayr. LT-Drs. 17/9700, S. 25.

35 Dazu auch Hopf, K., Der novellierte Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – was ändert sich?, K&R 12/2016, S. 784, 786.

Jugendmedienschutzes, der sich vornehmlich an den Anbieter richtet und der daraus resultierenden Rolle der Aufsicht.

## 1.2 Jugendschutzgesetz (JuSchG)

Parallel zur Novellierung des JMStV durch die Länder wurde am 17.06.2016 der Abschlussbericht<sup>36</sup> der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz durch die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder zusammen mit der Bundeskanzlerin beschlossen. Dieser enthält unter anderem konkrete Eckpunkte und Regulierungsvorschläge zur Anpassung des JuSchG.<sup>37</sup> Neben einer Er-streckung der Zuständigkeit des Bundes für Telemedien bspw. mittels einer gemeinsamen Grund-lagennorm für entwicklungsbeeinträchtigende Medien (Träger- und Telemedien), soll der Schutz-zweck des Jugendmedienschutzes auf die heute maßgeblichen Nutzungsrisiken unter Wahrung der Zuständigkeiten der Länder in Medienkompetenzfragen ausgedehnt oder auch eine „dialogische Anbieterregulierung“ etabliert werden. Aber auch die Struktur und der Auftrag der Bundesprüf-stelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) soll modernisiert und deren Aufgaben stark erwei-tert werden. Bspw. soll sich die BPjM auch mit der Förderung von Projekten des technischen Ju-gendschutzes befassen.

Unabhängig davon, dass sich bezüglich dieser Ansatzpunkte viele verfassungsrechtliche Fra-gen stellen und doppelte Zuständigkeiten im JMStV und JuSchG, wie dann bspw. im Bereich des technischen Jugendmedienschutzes, nicht zu einer Vereinheitlichung der Strukturen führen, werden die drängenden Fragen des Jugendschutzes (siehe 2. Herausforderungen) von den Vor-schlägen nicht erfasst. Nach derzeitigem Kenntnisstand wird gegenwärtig eine Novellierung des JuSchG nicht verfolgt.

## 2 Herausforderungen im Jugendmedienschutz

Nicht immer entspricht der rechtliche Rahmen den tatsächlichen Herausforderungen in der Pra-xis. So stoßen gesetzliche Regelungen an ihre Grenzen, wenn sich die Probleme des Jugendme-dienschutzes außerhalb des Anwendungsbereichs befinden. Daneben gibt es auch inhaltliche Be-reiche, die mit gesetzlichen Vorschriften nur schwer zu regulieren sind. Im Folgenden werden einige Problemfelder aufgezeigt:

### 2.1 Anbieter mit Sitz im Ausland

Der deutsche Jugendmedienschutz verliert an Wirksamkeit, sobald der Anbieter von jugendschutz-relevanten Inhalten im Ausland sitzt, § 20 Abs. 6 JMStV. Dies ist gerade bei Angeboten im In-ternet oft der Fall. Nach § 2 Abs. 2 JMStV bleiben das Telemediengesetz und die für Telemedien anwendbaren Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags unberührt. In Deutschland gilt für die Erbringung von Telemedien das Herkunftslandprinzip, § 3 TMG. Die gesetzlichen Vorgaben des-

36 Abrufbar unter: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Stand: Mai 2017).

37 Siehe dazu auch: *Hopf, K./Braml, B.*, Die Entwicklung des Jugendmedienschutzes 2015/2016, ZUM 2016, S. 1001, 1013.

jenigen Landes haben Vorrang, indem der Diensteanbieter seinen Sitz hat. Ist das Sitzland hingegen ein anderes EU-Mitgliedsland und wird der Dienst auch für Deutschland angeboten, so gilt zwar ebenfalls zunächst deutsches Recht, da das Unternehmen unabhängig von seiner Herkunft „Diensteanbieter“ i. S. d. TMG bzw. Anbieter i. S. d. JMStV ist. Allerdings verdrängt das Recht des Herkunfts- bzw. Sitzlandes das deutsche Recht dann, wenn letzteres im Vergleich strenger ist und deshalb das Erbringen von Telemediendiensten behindern oder einschränken würde, § 3 Abs. 2 Satz 1 TMG. Eine Ausnahme davon ist in § 3 Abs. 5 TMG u. a. für den Jugendschutz normiert. Ein entsprechendes Verfahren sieht aber die Beachtung von Konsultations- und Informationspflichten vor, die meist zu langwierigen und oft ergebnislosen Prozessen führt. Ausgenommen ist die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.<sup>38</sup> Hier stellt sich die Frage inwieweit die gesetzlichen Vorschriften zugunsten des Jugendschutzes – ggf. auch unter Aufweichen des Herkunftslandprinzips – entsprechend ausgelegt oder angepasst werden können und sollten. Das Recht auf Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde verpflichtet den Staat u. a. dazu, Kinder, Jugendliche und Erwachsene vor Übergriffen Dritter zu schützen.

Nach § 18 JuSchG können Träger- und Telemedienangebote, auch wenn deren Anbieter im Ausland sitzt, lediglich indiziert werden. Folge der Indizierung sind Werbe-, Vertriebs- und Abgabebeschränkungen. Solche Angebote dürfen grundsätzlich Erwachsenen zugänglich gemacht werden, außer es handelt sich um strafrechtlich relevante Inhalte. Indizierte Inhalte werden auch von geeigneten Jugendschutzprogrammen im Sinne des JMStV berücksichtigt. Allerdings bewirkt dies nur dann einen Schutz für Heranwachsende, wenn die Jugendschutzprogramme von den Erziehungsberechtigten auf dem Computer installiert worden sind.

## 2.2. Soziale Netzwerke

Gegenwärtig wird eine stärkere Reglementierung von sozialen Netzwerken unter den Schlagworten Bekämpfung von „Fake News“ und „Hate Speech“ diskutiert. Bei Rechtsverletzungen im Internet haftet nach der geltenden Rechtslage ein Provider abgestuft gemäß seinem Grad der Beteiligung. In der Regel agieren die Betreiber von sozialen Netzwerken als Host-Provider, in dem sie Dritten auf einem Server Speicherplatz zur Einstellung von Inhalten zur Verfügung stellen. Gem. § 10 TMG ist der Host-Provider nur haftbar, wenn er positive Kenntnis von rechtswidrigen Inhalten hat. Dann muss entweder sofort der Zugang zur der Seite gesperrt oder die jeweilige Information unverzüglich entfernt werden.

Die Regelungen über die Verantwortlichkeit von Diensteanbietern nach §§ 7 ff. TMG finden auch auf die Haftungstatbestände des JMStV Anwendung. Somit trifft die Betreiber von Plattformen bei Verstößen im Bereich des Jugendschutzes nach der derzeitigen Rechtslage keine Haftung für fremde Inhalte bzw. keine Überwachungspflicht. Die Verantwortlichen der jugendschutzrelevanten Inhalte sind oftmals nicht ermittelbar, der Jugendmedienschutz stößt an seine Grenzen. Dies ist insoweit problematisch, als u. a. auch Hassbotschaften in sozialen Netzwerken kontinu-

38 *Handel, T.*, Hate Speech – Gilt deutsches Strafrecht gegenüber ausländischen Anbietern sozialer Netzwerke?, MMR 4/2017, S. 227–231; vgl. aber die Tendenz des BGH zur Rechtsprechungsänderung: Eine Anwendung des deutschen Strafrechts gemäß § 3 i. V. m. § 9 Abs. 1 Alt. 3 StGB scheidet bei abstrakten und nun auch konkreten Gefährdungsdelikten regelmäßig aus, wenn der Täter vom Ausland her handelt, BGH, Beschluss vom 03.05.2016 – 3 StR 449/15; *Handel, T.*, Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts bei Internetsachverhalten – Anmerkung zu BGH ZUM-RD 2017, 198, ZUM-RD 2017, S. 202–205.

ierlich zunehmen<sup>39</sup> und diese – auch unter der Schwelle des Strafrechts – geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen wie zu einer gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen oder sogar schwer zu gefährden.<sup>40</sup> Aber auch die Ahndung anderer Verstöße nach dem JMStV gestaltet sich für die Aufsicht in sozialen Netzwerken als schwierig. Die Verantwortlichkeiten der Plattformbetreiber sollten daher überdacht werden, insbesondere da große Plattformen wie Facebook aktiv durch Algorithmen in die Gestaltung der Inhalte eingreifen und nicht mehr nur Speicherplatz zur Verfügung stellen.<sup>41</sup> Die bisherige Rechtslage geht von veralteten Voraussetzungen aus und sollte mit dem Ziel angepasst werden, dass sich unsere Rechtsordnung gemessen an den tatsächlichen Gegebenheiten auch im Internet durchsetzen lässt.

Die zunehmende Verbreitung von Hasskriminalität vor allem in sozialen Netzwerken wie Facebook, YouTube und Twitter hat auch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz dazu veranlasst, einen Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) zu erarbeiten, der am 05.04.2017 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde.<sup>42</sup> Der Gesetzesentwurf setzt u. a. verbindliche Standards für ein wirksames und transparentes Beschwerdemanagement und verpflichtet die Betreiber sozialer Netzwerke über den Umgang mit Beschwerden über strafrechtlich relevante Inhalte öffentlich zu berichten. Hinzu kommt für alle sozialen Netzwerke die Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten. Bei Verstößen drohen den sozialen Netzwerken empfindliche Bußgelder in der Regel bis zu fünf Millionen Euro. Zuständige Verwaltungsbehörde für Verstöße sozialer Netzwerke gegen die Berichtspflicht und das vorgegebene Beschwerdemanagement ist das Bundesamt für Justiz. Dieses hat auch zu prüfen, ob ein strafbarer Inhalt im Sinne des § 1 Abs. 3 des Gesetzes vorliegt. Das Bundesamt für Justiz holt über die objektive Rechtswidrigkeit des Inhalts beim zuständigen Gericht, dem Amtsgericht Bonn, eine Vorabentscheidung ein.<sup>43</sup>

Besonders mit Blick auf die Einschränkung der Meinungsfreiheit, die weite Definition von sozialen Netzwerken wie auch die Einführung von Upload- und Contentfiltern wird die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzesentwurfs diskutiert.<sup>44</sup> Anlässlich der Debatte sind einzelne Regelungen des Gesetzes abgemildert worden, und das Gesetz ist mit einigen Änderungen am 01.10.2017 in Kraft getreten.<sup>45</sup> Eine Neuerung im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf ist die Möglichkeit für ein soziales Netzwerk, die Entscheidung über eine nicht offensichtlich rechtswidrige Beschwerde einer anerkannten Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung zu übertragen und sich deren Entscheidung zu unterwerfen.

39 Zahlen zu Rechtsextremismus online 2016, abrufbar unter: [www.jugendschutz.net.de](http://www.jugendschutz.net.de) (Stand: Mai 2016).

40 Hajok, D., Hate Speech – Mit Hassreden in eine neue Kommunikationskultur?, KJuG 1/2017, S. 3–6.

41 Das OLG Hamburg hat beispielsweise schon in einem strafrechtlichen Verfahren anerkannt, dass sich YouTube von der Rolle des reinen Plattformbetreibers weit entfernt hat, Urteil vom 01.07.2015 – 5 U 87/12, ZUM-RD 2016, S. 83–143. In wettbewerbsrechtlichen Verfahren zur Plattform Google Shopping gingen das OLG Düsseldorf und das KG Berlin davon aus, dass die Beklagte durch die Wahl des sichtbaren und abrufbaren Produktfotos selbst die Kontrolle über die Bereithaltung der Werke ausübe, auch wenn die Auswahl automatisiert ablaufe, OLG Düsseldorf Urteil v. 15.12.2015 – I-20 U 3/15, ZUM 2016, S. 869–875, Kammergericht Berlin Urteil v. 28.09.2015 – Az. 24 U 178/14.

42 Abrufbar unter: [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE\\_NetzDG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_NetzDG.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Stand: Mai 2017).

43 Siehe zu den wesentlichen Inhalten: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/03142017\\_GE\\_Rechtsdurchsetzung\\_Soziale\\_Netzwerke.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/03142017_GE_Rechtsdurchsetzung_Soziale_Netzwerke.html) (Stand: Mai 2017).

44 <https://netzpolitik.org/2017/analyse-so-gefaehrlich-ist-das-neue-hate-speech-gesetz-fuer-die-meinungsfreiheit/> (Stand: Mai 2017).

45 Abrufbar unter: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Stand: September 2017).

Das Netz DG ist ein Schritt in die richtige Richtung, effiziente Maßnahmen gegen die Hasskriminalität in sozialen Netzwerken zu etablieren. Trotz der Nachbesserungen des Gesetzes ist die Verfassungsmäßigkeit vor allem aufgrund der Einschränkung der Meinungsfreiheit weiter zweifelhaft.<sup>46</sup> Zudem sind einige Fragen offengeblieben, wie zum Beispiel: Welche sozialen Netzwerke fallen unter die Legaldefinition? Stehen die Regelungen im Verhältnis zur Einschränkung der Meinungsfreiheit? Nach welchen Kriterien sind die rechtswidrigen Inhalte im Sinnes des Gesetzes ausgewählt worden? Kommt es durch die neuen Aufgaben des Bundesamts für Justiz in der Praxis zu Überschneidungen mit den Aufgaben der Landesmedienanstalten?

### 2.3 Digitale Spiele

Auch im Bereich der digitalen Spiele stößt der Jugendschutz gerade im globalen Netz immer wieder an regulatorische, aber auch praktische Grenzen. Dies ist insbesondere der Internationalität vieler großer Player, der riesigen Menge an Inhalten und Anbietern oder auch der Dynamik von Onlineinhalten geschuldet. Aber auch die Vielschichtigkeit der Problempotenziale, die sich aus dem Datenschutz über Verbraucherschutzthemen bis hin zum exzessiven Spielen ergeben, spielt dabei eine Rolle. Unter digitale Spiele fallen neben (Offline-) Computerspielen auch Konsolen-, Online-, Tablet- und Handyspiele. Die Faszination für digitale Spiele nimmt zwischen 6 und 13 Jahren deutlich zu: Bei den Jüngsten spielt gut die Hälfte (55 %) regelmäßig, bei den Ältesten zählen 83 % zu den regelmäßigen Nutzern.<sup>47</sup>

Unzählige Spiele-Apps werden kostenfrei oder für zum Teil geringe Beträge zum Download für das Smartphone oder das Tablet angeboten. Die internationalen App-Shops wie der App Store von Apple oder der Google Play Store berücksichtigen nicht die für deutsche Anbieter gesetzlich verbindlich festgelegte Nutzung technischer Mittel, sondern bieten alle Inhalte frei zugänglich an und vergeben über eine Art Selbstklassifizierungssystem eigene Bewertungen bezüglich einer Alterseignung für die eingestellten Titel. Durch die globale Aufstellung der Shops und die Internationalität der Anbieter, die zwar einen deutschsprachigen Markt bedienen, aber ihren Sitz im Ausland haben, sind die Angebote in der Regel den deutschen gesetzlichen Bestimmungen nicht unterworfen und deutsche Jugendschutzinstitutionen nicht zuständig.

Ein weiterer Ansatz zur Alterseinstufung von Apps ist das einheitliche und globale Bewertungssystem von IARC (International Age Rating Council)<sup>48</sup>, bei dem die wichtigsten Jugendschutzinstitutionen auf internationaler Ebene zusammenarbeiten.<sup>49</sup> Das System ist auch in der Begründung der Novelle des JMStV zu § 11 Abs. 6 JMStV<sup>50</sup> aufgegriffen. Danach können anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im Benehmen mit der KJM zur Förderung des technischen

46 Vgl. auch *Holznapel, B.*, Das Compliance-System des Entwurfs des Netzwerkdurchsetzungsgesetz, ZUM 8/9/2017, S. 615 ff.; *Liesching, M.*, Das Bundesverfassungsgericht wird das Netzwerkdurchsetzungsgesetz kippen in beck-blog, 27.04.2017, abrufbar unter: <https://community.beck.de/2017/04/27/das-bundesverfassungsgericht-wird-das-netzwerk-durchsetzungsgesetz-kippen>.

47 KIM-Studie 2016 Kindheit, Internet, Medien, Stuttgart, Februar 2017, S. 53.

48 Mehr Information unter: <https://www.globalratings.com>.

49 Der Aufsatz „Alterseinstufungen von Computer- und Videospielen: USK testet Klassifizierung“ von *Falk, F.* und *Mützenich, A.* beschäftigt sich mit dem Vergleich von Einstufungsergebnissen eines Selbstklassifizierungssystems und der Entscheidungen von Prüfungsgremien. Um eine hohe Übereinstimmung zu erzielen, ist es notwendig, bei der Selbstklassifizierung spezifisch deutsche Kriterien zu berücksichtigen, JugendMedienSchutz-Report, Fachzeitschrift zum Jugendmedienschutz 4/2013, S. 8–10.

50 Bayr. LT-Drs. 17/9700, S. 27.

Jugendschutzes Modellversuche durchführen und Verfahren vereinbaren. Gleiches gilt für Altersklassifizierungssysteme, die von anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Verfügung gestellt werden.

### 3 Brauchen wir einen neuen Jugendmedienschutz?

Nein, aber mutige Anpassungen der gesetzlichen Regelungen, konsequente Verfolgung von unzulässigen Angeboten aufgrund der bestehenden Vorschriften und mehr Verantwortung der verantwortlichen Akteure im Sinne der Kinder. Grundsätzlich sind wir in Deutschland mit den gesetzlichen Regelungen gut aufgestellt, die einen Rahmen für jugendschutzrelevante Rundfunk- und Telemedienangebote bieten. Das System der regulierten Selbstregulierung hat sich im Großen und Ganzen bewährt und sollte auch bei neuen Herausforderungen und Aufgabenfeldern im Jugendschutz weiterentwickelt werden.

Folgende Punkte sollten bei künftigen Diskussionen um eine Neuausrichtung des Jugendmedienschutzes eine Rolle spielen:

- Inhaltliche und redaktionelle Angleichung der Systeme des JMStV und des JuSchG unter Wahrung der Zuständigkeiten
- Herstellung effektiver Möglichkeiten zur Verfolgung von Anbietern mit Sitz im Ausland, ggf. unter Lockerung des Herkunftslandprinzips
- Finanzierungskonzepte für technische Schutzmaßnahmen
- Überprüfung der Zeitgemäßheit der derzeitigen gestuften Haftung von Providern
- Kein Abrücken von der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten; keine weitere Übertragung der Verantwortung an Elternhaus und Schule

*Verf.: Braml, Birgit, Rechtsanwältin, stv. Bereichsleiterin Medienkompetenz und Jugendschutz, Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM), Heinrich-Lübke-Str. 27, 81737 München, E-Mail: Birgit.Braml@blm.de*