



Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-  
rechtlichen Rundfunkanstalten  
der Bundesrepublik Deutschland  
Geschäftsführung  
Norddeutscher Rundfunk  
Dr. Werner Hahn  
Vorsitzender der Juristischen  
Kommission  
Rothenbaumchaussee 132  
20149 Hamburg

ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN  
Anstalt des öffentlichen Rechts  
Peter Weber  
Justitiar  
ZDF-Straße  
55100 Mainz

An die Rundfunkreferentinnen und Rundfunkreferenten  
der Länder

Hamburg/Mainz, den 13. November 2014

**Eckpunktepapier zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages  
(JMStV)  
Stand: 10.10.2014**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ARD und ZDF nehmen zu dem überarbeiteten Eckpunktepapier zur Novellierung des  
Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (Stand: 10.10.2014) wie folgt Stellung:

**I. Gegenseitige Anerkennung einmal erteilter Altersklassifizierungen**

ARD und ZDF bedauern es, dass das Eckpunktepapier auf eine gesetzliche Rege-  
lung zur gegenseitigen Anerkennung einmal erteilter Altersklassifizierungen verzich-  
tet. Im Interesse eines rechtssicheren Jugendmedienschutzes wäre eine derartige  
systemübergreifende Anerkennung wünschenswert und in Zeiten der Konvergenz  
auch aus rein arbeitsökonomischen Gründen sinnvoll. Die im Eckpunktepapier gefor-  
derte stärkere Verzahnung der Prüftätigkeit aller Einrichtungen der Freiwilligen

Selbstkontrolle unter Einbeziehung der Entscheidungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird sich ohne flankierende Regelung im JMStV auf untergesetzlicher Ebene nur schwer durchsetzen lassen. So sind ARD und ZDF beispielsweise nicht an dem gemeinsamen Prüfverfahren zwischen FSK und FSF beteiligt, das derzeit unter dem Titel „Hybridausschuss“ im Wege eines Modellversuchs getestet wird. Um eine umfassende gegenseitige Anerkennung einmal erteilter Altersfreigaben zu erreichen, müsste auf gesetzlicher Ebene daher zumindest eine flankierende Regelung erfolgen.

## II. Alterskennzeichnungssysteme

ARD und ZDF begrüßen das Bestreben der Länder, die nach dem JuSchG bereits etablierten Altersstufen auch den Regelungen des JMStV zu den Telemedienangeboten zugrunde zu legen und dies ausdrücklich in § 5 Abs. 1 Satz 2 JMStV n.F. zu regeln. Damit wird der technischen Konvergenz der Medien Rechnung getragen.

Schwer verständlich bleibt allerdings die in § 5 Abs. 3 Nr. 1 zweiter Halbsatz n.F. geplante Neuregelung, die die Alterskennzeichnung der Inhalte durch die Anbieter regelt. Zum einen ist nicht klar, was unter dem „kennzeichnungsfähigen Inhalt“ zu verstehen ist, insbesondere welche Inhalte nicht kennzeichnungsfähig sein sollen. Zum anderen enthält der in dem Arbeitspapier vorgeschlagene Gesetzestext keinerlei Regelung zu den Alterskennzeichnungssystemen selbst, insbesondere zu deren Anerkennungsvoraussetzungen. Zwar verweist § 5 Abs. 3 Nr. 1 zweiter Halbsatz n.F. hinsichtlich der anbieterseitigen Alterskennzeichnung auf *„ein gemäß den Vorgaben dieses Staatsvertrages entwickeltes Verfahren“*. Derartige Vorgaben finden sich im nachfolgenden Gesetzestext jedoch an keiner Stelle. Lediglich in den Vorbemerkungen zu den geänderten Gesetzesvorschlägen werden die Alterskennzeichnungssysteme mehrmals erwähnt. So sollen der KJM gemäß den Vorbemerkungen zu § 16 Satz 2 n.F. *„in Bezug auf die Systeme der Alterskennzeichnung...neue Aufgaben zugewiesen werden“*. Insbesondere soll die KJM gemäß den Vorbemerkungen zu § 19 a n.F. *„Standards für die Anerkennung von Alterskennzeichnungssystemen festlegen“*. Im nachfolgenden Gesetzestext selbst, wie er im Arbeitspapier vom 10.10.2014 vorgeschlagen wird, finden diese Alterskennzeichnungssysteme, ihre Ausgestaltung und vor allem ihre Anerkennungsvoraussetzungen jedoch an keiner Stelle Erwähnung. Dies führt zu einer nicht unerheblichen Rechtsunsicherheit für die Anbieter, die nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers gerade zu einer verstärkten freiwilligen Alterskennzeichnung ihrer Inhalte animiert werden sollen.

## III. Technische Jugendschutzprogramme

Das Eckpunktepapier verfolgt erklärtermaßen insbesondere das Ziel, die anerkannten Jugendschutzprogramme zukunftsfähig auszugestalten. ARD und ZDF sind grundsätzlich bereit, die technische Weiterentwicklung bzw. Verbreitung der Jugendschutzprogramme in geeigneter Form zu unterstützen, wenn sie ein dem zeitgesteuerten Ansatz vergleichbares Schutzniveau erreichen. Dies setzt aus unserer Sicht voraus, dass der Gesetzgeber bestimmte **zwingende** Anerkennungsvoraussetzungen für technische Jugendschutzprogramme festlegt. Insbesondere müssen technische Jugendschutzprogramme

- die neuesten Versionen der am meisten genutzten Betriebssysteme abdecken,
- plattformübergreifend mit einheitlicher Benutzerführung funktionieren,
- mit Web 2.0-Inhalten umgehen können und
- zeitgesteuerte, nicht altersgekennzeichnete Telemedienangebote auslesen können und nicht herausfiltern.

Dem trägt die derzeit geplante Ausgestaltung des § 11 Abs. 1 n.F. nicht hinreichend Rechnung. Vielmehr werden als **zwingende** Eignungsvoraussetzungen für technische Jugendschutzprogramme in § 11 Abs. 1 Satz 2 n.F. lediglich die benutzerfreundliche Ausgestaltung, die nutzerautonome Verwendbarkeit, der nach Altersstufen differenzierte Zugang sowie die Entsprechung mit dem Stand der Technik genannt. In § 11 Abs. 1 Satz 4 n.F. sind sodann drei „**Soll**“-**Eigenschaften** für technische Jugendschutzprogramme aufgelistet. Es bleibt aber unklar, welche Gewichtung diese „Soll“-Eigenschaften gegenüber den zwingenden Eignungsvoraussetzungen nach § 11 Abs. 1 Satz 2 n.F. haben. Derzeit kann der vorgesehene Gesetzestext nur so verstanden werden, dass einem Jugendschutzprogramm die Anerkennung zur erteilen ist, wenn es die zwingenden Eignungsvoraussetzungen nach § 11 Abs. 1 Satz 2 n.F. erfüllt, auch wenn es *keine* der anschließend aufgeführten „Soll“-Eigenschaften erfüllt. Dies wäre einem verbesserten Jugendmedienschutz im Internet jedoch abträglich, da sich gerade in diesen „Soll“-Eigenschaften maßgebliche Anforderungen an einen effektiven Jugendmedienschutz im Netz wiederfinden. So heißt es auch in der Vorbemerkung des Eckpunktepapiers zu § 11 n.F., dass

*„moderne Jugendschutzprogramme .... möglichst auf allen von Kindern und Jugendlichen genutzten Geräten mit Internet-Zugang wirksamen Schutz entfalten können und jeweils für die am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen **müssen**“.*

Dementsprechend wären die derzeit nur als „Soll“-Eigenschaften formulierten Kriterien auch in die Liste der **zwingenden** Eignungsvoraussetzungen aufzunehmen. Dies gilt auch für die in § 11 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 n.F. vorgesehene Regelung. ARD und ZDF begrüßen es, dass hierüber nunmehr die Nichtbehinderung zeitgesteuerter Angebote nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 Eingang in die gesetzliche Regelung finden soll. Denn derzeit führt der Einsatz der anerkannten technischen Jugendschutzprogramme mitunter dazu, dass sogar explizit an Kinder und Jugendliche gerichtete, die **Medienkompetenz fördernde Inhalte** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beim Nutzer herausgefiltert werden. Für Erziehende sind zu hohe Overblockingquoten jedoch nicht selten ein Grund dafür, auf Jugendschutzprogramme (wieder) zu verzichten. Daher müsste die in § 11 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 n.F. vorgesehene Regelung als zwingende Eignungsvoraussetzung ausgestaltet werden.

Weiterhin müsste diese Liste der zwingenden Eignungsvoraussetzungen noch ergänzt werden, um einen wirklich effektiven Schutz durch technische Jugendschutzprogramme zu erreichen. Wie noch im Arbeitspapier vom 18.08.2014 vorgesehen, müssten die technischen Jugendschutzprogramme jeweils für die **neueste Version** der am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen. Auch müssten sie

als **plattformübergreifendes Produkt mit einheitlicher Benutzerführung** angeboten werden. Nur durch diese Voraussetzung könnte eine größere Akzeptanz der technischen Jugendschutzprogramme in den Familien erreicht werden. Denn derzeit müssten sich Eltern, deren Kinder z.B. einen Windows-PC und ein Android-Handy benutzen, mit zwei unterschiedlichen Software-Lösungen beschäftigen. Installation und Entwicklung mehrerer Systeme stellen jedoch nicht nur für technisch unerfahrene Eltern eine hohe Hürde in der Praxis dar.

Folglich müssten alle in § 11 Abs. 1 n.F. derzeit genannten Kriterien, ergänzt um die beiden zuletzt erwähnten Punkte, als zwingende Eignungsvoraussetzungen für technische Jugendschutzprogramme ausgestaltet werden, um einen effektiven Schutz durch technische Jugendschutzprogramme zu erreichen.

#### IV. Veränderte Zuständigkeiten

Insbesondere im Hinblick auf technische Jugendschutzprogramme sieht der Gesetzesvorschlag eine Reihe veränderter Zuständigkeiten vor. Durch diese Zuständigkeitsverschiebungen entstehen jedoch Rechtsunsicherheiten, die der beabsichtigten Verbesserung des Jugendmedienschutzes im Internet abträglich sein könnten. Folgende Zuständigkeitsregelungen enthalten nach unserer Auffassung gewisse Unklarheiten:

1. Gemäß § 16 Satz 2 Nr. 6 n.F. soll die KJM u.a. zuständig sein für die Festlegung von Standards bei Jugendschutzprogrammen. Es bleibt unklar, in welchem Verhältnis diese von der KJM festzulegenden Standards zu den gesetzlichen Eignungsvoraussetzungen nach § 11 Abs. 1 n.F. stehen. Dies müsste gesetzlich klargestellt werden, um rechtssichere Maßstäbe für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zu schaffen. Die bisherige Regelung in § 11 Abs. 3 JMStV ist insoweit klarer, da sie festlegt: *„Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn...“*.
2. § 19 a Abs. 2 n.F. regelt, dass die Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle die Entscheidung über die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen bzw. deren Rücknahme und Widerruf *„anhand der von der KJM festgelegten Standards“* trifft. Auch in diesem Zusammenhang bleibt das Verhältnis zu den gesetzlich geregelten Eignungsvoraussetzungen der technischen Jugendschutzprogramme gemäß § 11 Abs. 1 n.F. unklar. Die Anerkennungsentscheidung bezüglich technischer Jugendschutzprogramme müsste sich jedoch nach den gesetzlichen Voraussetzungen richten und nicht nach noch unbekanntem, erst noch festzulegenden Standards.
3. Bisher obliegt die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen sowie deren Widerruf gem. § 11 Abs. 2 und Abs. 4 a.F. der zuständigen Landesmedienanstalt, die die jeweilige Entscheidung durch die KJM trifft. Die behördliche Anerkennung sowie deren Widerruf stellen somit Verwaltungsakte dar, die gerichtlich angreifbar sind. Mit einer Übertragung der Anerkennungs- bzw. Rücknahme- und Widerrufsentscheidung auf die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle **entfällt** jedoch der **Verwaltungsaktcharakter**, da deren Entscheidungen kein hoheitliches Handeln darstellen. Somit wäre gegen diese Entscheidungen der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle über die technischen Jugendschutzprogramme **kein**

**Rechtsmittel** möglich. Angesichts der Bedeutung, die das Arbeitspapier den technischen Jugendschutzprogrammen für den Jugendmedienschutz im Internet einräumen möchte, ist dies unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit bedenklich.

4. Nach § 19 a Abs. 2 Satz 3 n.F. ist für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen diejenige Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zuständig, bei der der Anerkennungsantrag gestellt wurde. Hiermit wird dem Antragsteller ein **Wahlrecht** eingeräumt, an welche Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle er sich wenden möchte. Es stellt sich die Frage, wie im Interesse eines effektiven und rechtssicheren Jugendmedienschutzes eine **einheitliche Anerkennungspraxis** sichergestellt werden kann, wenn sich der Antragsteller nach Belieben an eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle seiner Wahl wenden kann. Nach dem Wortlaut des aktuellen Eckpunktepapiers könnte sich ein Antragsteller sogar noch einmal an eine weitere Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle wenden, nachdem ihm seitens einer anderen Einrichtung die Anerkennung für sein Jugendschutzprogramm bereits versagt wurde. Im Interesse eines rechtssicheren Jugendmedienschutzes wäre es daher sinnvoller, eine **einheitliche, möglichst unabhängige Anerkennungsstelle** gesetzlich festzulegen.
5. Eine gewisse Rechtsunsicherheit entsteht weiterhin durch die Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten, die jedoch die gleiche Bedeutung haben sollen. So ist im Arbeitspapier bezüglich der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zum Teil von „Standards“ (vgl. § 16 Satz 2 Nr. 6 n.F.), zum Teil von „Qualitätskriterien“ (vgl. § 19 a Abs. 2 Satz 1 n.F.) und zum Teil von „Anerkennungskriterien“ (vgl. § 19 a Abs. 3 Satz 2 n.F.) die Rede. Im Interesse einer einheitlichen Auslegung sollten hier auch einheitliche Begrifflichkeiten Verwendung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Werner Hahn

Peter Weber