

Schriftliche Stellungnahme zum Fachgespräch „Jugendmedienschutz“ am 25.05.2020

Das Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) bedankt sich für die Einladung zum Fachgespräch am 25. Mai 2020 und nimmt gerne die Möglichkeit wahr, nachträglich eine schriftliche Stellungnahme einzureichen.

Das HBI unterstützt Initiativen und Maßnahmen, die auf eine Modernisierung des gesetzlichen Jugendmedienschutzes abzielen. Der JuSchG-Entwurf des BMFSFJ adressiert erstmalig auch identifizierte neue Risikopotentiale für Kinder und Jugendliche bei der Mediennutzung und etabliert infrastrukturelle Instrumente zur Verbesserung von Orientierung, und (Selbst-)Schutzmaßnahmen. Den BMFSFJ-Ansatz struktureller Vorsorge und die Aufnahme der Förderung von Orientierung in die gesetzlichen Schutzziele bewerten wir als wegweisend.

Der Entwurf weist allerdings auch eine Reihe grundlegender, kritischer Punkte auf, die das HBI kurz ansprechen möchte. Vor allem mit Blick auf die Kompetenzproblematik im Jugendmedienschutz, die durch den Entwurf nicht gelöst, sondern erneut befeuert wird, wird deutlich, dass Kooperation und Koordination zwischen Bund und Ländern eine zentrale Voraussetzung für einen wirklich konvergenten und zukunftsfähigen gesetzlichen Jugendmedienschutz in Deutschland sind. Wir schlagen mit Blick auf die Notwendigkeit *gemeinsamer* Steuerungsansätze im Bereich Jugendmedienschutz vor, dass Bund und Länder vor Verabschiedung des JuSchG-E erneut konstruktive Gespräche starten, um einem modernen Rechtsrahmen den Weg zu ebnen. Wenn es trotz der geäußerten Bedenken der politische Wille des Bundestags ist, den JuSchG-E zu verabschieden, sollten aus unserer Sicht vorher zwei zentrale Punkte berücksichtigt werden:

- Abkehr von der geplanten Einbeziehung der Risiken für die "persönlichen Integrität" in die Alterskennzeichnung, stattdessen Nutzung besonderer Deskriptoren für solche potentiellen Entwicklungsbeeinträchtigungen, die sich nicht aus dem Inhalt, sondern Interaktions- oder Kommunikationsfunktionalitäten ergeben;
- Berücksichtigung des Staatsfernegebots bei der Aufsicht und Durchsetzung der JuSchG-Vorgaben durch die BPjM, stattdessen Stärkung der BPjM im Bereich des Schutzziels der Förderung von Orientierung (zentrale Plattform für Austausch, Best Practice und Networking).

1. Wie beurteilen Sie die Verzahnung zwischen JMStV und JuSchG-E? Gibt es Überschneidungen? Und wie könnten sie behoben werden?

Es gibt Überschneidungen, aber nach dem Prinzip "Bundesrecht bricht Landesrecht" würden hier teilweise Vorgaben des JMStV von Bundesseite "überschrieben". Beispiel dafür ist § 14a JuSchG-E, der eine Kennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen vorsieht. Hier ist unklar, inwieweit das JuSchG-E die Vorgaben aus § 5 JMStV ergänzt oder überprägt. Durch die entsprechenden Regeln entstehen zudem neue Schnittstellen und Übergabepunkte, die weder der Bund noch die Länder derzeit konkretisieren (Beispiel 1: Lizenzierung der Jugendschutzsachverständigen; Beispiel 2: Stellung der Richtlinien der Selbstkontrollen nach §24b).

Durch die Erweiterung der Schutzziele des JuSchG-E kommt es zudem zu einem Auseinanderfallen des Begriffs der Entwicklungsbeeinträchtigung; JuSchG- und JMStV-Bewertungen sind nicht mehr kompatibel, auch und insbesondere bei der Kennzeichnung auf Spieleplattformen, wo das Kennzeichen nach JuSchG-E die Interaktionsrisiken einbezieht.

2. Was leistet der Entwurf des JuSchG im Hinblick auf das Zusammenwachsen von Medien und Verbreitungswegen? Inwieweit sind die Regelungen auf der Höhe der Zeit und setzen die Vorgaben des Koalitionsvertrages und der JFMK um? Mussten zwingend neue Begrifflichkeiten und Rechtsansätze geschaffen werden?

Wir befinden uns beim JuSchG im Bereich der Online-Kommunikation. Hier besteht mit dem JMStV ein eingespielter Regelungsrahmen mit statsferner Medienaufsicht, anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und einem Ansatz regulierter Selbstregulierung. Der Ko-Regulierungsansatz wurde Anfang der 2000er-Jahre gewählt, weil er mit Blick auf dynamische und flüchtige Medienumgebungen und die praktisch nicht überschaubare Anbieter- und Inhaltvielfalt eine Reihe von Steuerungsvorteilen gegenüber klassischer Command-and-Control-Regulierung bietet. Daneben konnte der Staat so der Nähe zum Verbot staatlicher Vorzensur entgehen.

Der JuSchG-Ansatz dreht den ko-regulativen Ansatz des JMStV faktisch in sein Gegenteil und geht vom Grundsatz einer Vorlagepflicht aus, wie er bislang im Trägermedienbereich besteht, und lockert die Anforderungen nur leicht für Onlineplattformen. Er führt neue inhaltsbezogene Bewertungsmaßstäbe bei der Altersbewertung ein und sieht Infrastrukturmaßnahmen für User-Generated-Content-Plattformen vor.

Damit überprägt und konterkariert er teils die Vorgaben und Verfahren im JMStV – allerdings nur für den Bereich der Telemedien und non-linearen audiovisuellen Medien; für lineare audiovisuelle Medien gilt ausschließlich der JMStV weiter. Zudem sieht der Entwurf innerhalb der einzelnen Vorschriften weitere medienspezifische Differenzierungen vor. Einen echten konvergenten Rechtsrahmen schafft das JuSchG-E nicht.

3. Der Vorschlag im JuSchG-E zur Altersklassifizierung mit der Einbeziehung von Interaktionsrisiken wurde kritisiert. Wenn diese nicht "eingerechnet", sondern zusätzlich mittels einfacher Symbole signalisiert würden – aber verbunden mit einer auslesbaren Hürde –, könnte dies zu einer Lösung des Konflikts führen?

Die Erweiterung der Schutzziele im JuSchG-E ist nachvollziehbar. Aus Sicht der Wissenschaft wird damit aber nur ein bereits bestehender staatlicher Schutzauftrag explizit gemacht. Problematisch ist allerdings, dass das JuSchG-E Wirkungskriterien in die Altersbewertung hineingezogen werden, die anders als klassischen Inhaltswirkungen höchstens mittelbar wirken: Ob in einem Gamechat Cybermobbing oder Hate Speech stattfindet, ist vor Veröffentlichung des Spiels auf einer Spieleplattform nicht absehbar. Auch ist nicht vorhersehbar, welche Formen unerwünschter Kommunikation und Interaktion auf Nutzerseite tatsächlich zu Entwicklungsbeeinträchtigungen führen. Diese doppelte Mittelbarkeit (1: Wie wird sich ein Feature entwickeln? Wird es produktiv oder toxisch genutzt, oder beides? 2: Wie wirken sich nachteilige Nutzungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen aus?) ist sehr schwer zu operationalisieren. (Außerdem würden hier Anbieter entgegen ihrer Haftungsprivilegierung bereits im Vorfeld jeglicher Schädigungen für die Interaktionsrisiken verantwortlich gemacht, die Nutzer vielleicht später begehen.)

Die Konsequenz dieses Ansatzes ist vor allem mit Blick auf den geltenden Maßstab der Gefährdungsneigung bei der Altersbewertung eine höhere Alterseinstufung bei vielen, auch kinderspezifischen Inhalten und Angeboten:

In der Praxis könnte diese Einbeziehung dazu führen, dass viele der interaktiven Angebote mit einer 16 oder 18 altersbewertet werden könnten, weil sie theoretisch entsprechende Potenziale und Risiken aufweisen. Außerdem sind Sachverhalte denkbar, in denen der gleiche Medieninhalt aufgrund Funktionalitäten der jeweiligen Distributionsplattform unterschiedliche Alterskennzeichen erhält, weil der Kontext unterschiedliche Interaktionsmöglichkeiten zulässt. Dann aber führte die Konvergenz der Inhalte zu einer Divergenz der Alterskennzeichen. Spiegelt sich diese fundamental veränderte Bewertungspraxis in Alterskennzeichen wider, verlieren die über Jahrzehnte etablierten und ausdifferenzierten Maßstäbe der Inhaltebewertung an Unterscheidungswert, auch und insbesondere für Eltern und Kinder. Damit würden gelernte Kennzeichen verwässert und ihre Orientierungsfunktion im Jugendschutz insgesamt geschwächt.

Wir empfehlen daher mit Nachdruck, auf die Einbeziehung der Interaktionsrisiken in die Alterskennzeichnung zu verzichten und stattdessen für entsprechende Risiken auf die gesonderten Inhaltsdeskriptoren zu setzen. Diese würden Eltern deutlich mehr Orientierung geben können und differenziertere Erziehungspraktiken, auch mit Hilfe technischer Schutzinstrumente wie „parental controls“ ermöglichen.

4. Welche Angebotsformen sollen konkret in den Anwendungsbereich des JuSchG fallen; welche müssen insbesondere die benannten Vorsorgemaßnahmen leisten? Betrifft dies die großen Sozialen Medien wie Facebook und Youtube oder sollen auch anderen Anbieter, z.B. auch Individualkommunikation über Messenger in den Anwendungsbereich fallen?

Die angedachten Vorsorgemaßnahmen helfen kommunizierenden Nutzern, anderen Nutzern Orientierung zu geben und rezipierenden Nutzern dabei, unerwünschten Inhalte und toxische Nutzer zu melden. Derartige Infrastrukturinstrumente können in Bezug auf mediale Inhalte präventiv, in Bezug auf individuelle Kommunikation bei der Abwehr und dem Coping bei Belastungen helfen. Insofern erscheint ein breiter Anwendungsbereich hier wie im Entwurf angedacht nachvollziehbar.



Soweit es um Individualkommunikation über Messenger geht, muss klar sein, dass nicht alle vorgesehenen Vorsorgemaßnahmen für diese Angebote Sinn ergeben, und dass die entsprechenden Dienste ab Dezember 2021 aufgrund der Novellierung des EU-Telekommunikationsrechtsrahmens (wohl) unter den EECF fallen. Damit wird dort absehbar ein starkes Fernmeldegeheimnis gelten, das ggf. Formen von Meldungen und Reports erschwert. Hier wird zu diskutieren sein, welche Vorsorgemaßnahmen für solche sog. OTT-Dienste sinnvoll erscheinen und inwieweit diese mit dem Fernmeldegeheimnis vereinbar sind.

5. Wieso erfolgt die Rechtsdurchsetzung durch eine staatliche Bundesbehörde? Inwieweit wird auf bestehende Strukturen (Aufsicht, Selbstkontrollen etc.) aufgesetzt und werden alle Institutionen in ihrer Tätigkeit effizient verzahnt? Wäre nicht auch eine alleinige Ausführung durch Landesmedienanstalten oder die KJM möglich?

Aus Sicht des Kommunikationsverfassungsrecht muss das Prinzip der Staatsfreiheit der Medienaufsicht beachtet werden. Aus diesem Grunde wurden mit Einführung des Privatfernsehens die Landesmedienanstalten als staatsferne Organisation etabliert. Die Aufsicht und die Rechtsdurchsetzung in Bezug auf die im JuSchG-E vorgesehenen Vorsorgemaßnahmen durch eine unmittelbar in die Staatshierarchie eingeordnete Behörde erscheint als klarer Verstoß gegen das Staatsfernegebot (s. dazu auch den Anhang). Daneben ist ein sachlich gerechtfertigter Grund für die Aufsicht und den Vollzug durch eine Bundesoberbehörde nicht klar erkennbar. Hier erscheint die Nutzung bestehender ko-regulativer Strukturen im JMStV als prädestiniert. Dort gibt es Reibungen – aus unserer Sicht aber sind Reibungen im Jugendmedienschutz erforderlich, um eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über diesen Regulierungsbereich herzustellen.

Hamburg, 25. Mai 2020

Prof. Dr. Wolfgang Schulz

Dr. Stephan Dreyer

Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut

Anhang: Gebote der Staatsferne und Unabhängigkeit im Bereich der Medienaufsicht

a) Historische Staatsfreiheit des "Rundfunks"

Aufgrund der besonderen Wirkmächtigkeit von Fernsehen hat das BVerfG in seiner Rundfunkrechtsprechung früh hervorgehoben, dass „die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in erster Linie Staatsfreiheit der Berichterstattung bedeutet“ (BVerfGE 83, 238 [322 f.]; 12, 205 [262 f.]), um seiner Funktion als Medium und Faktor bei der Meinungsbildung gerecht werden zu können. Historisch entspringt diese Anforderung der Staatsferne aus der Annahme, dass eine vielfältige Information und Willensbildung dem Grundsatz der Volkssouveränität und dem Pluralitätsgebot in demokratisch verfassten Gesellschaften (Rauchhaus 2014: 71 ff.). Der Staat muss hier gleichzeitig die Rahmenbedingungen für die Erfüllung dieser Funktionen festsetzen (BVerfGE 57, 295 [320]), ohne dem Staat Möglichkeiten des Einflusses auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme zu schaffen (BVerfGE 83, 238 [322 f.]; 73, 118 [182 f.]). Dabei hat das Gericht ausdrücklich festgestellt, dass, soweit das Gesetz einer Erlaubnisbehörde eine eigene Bewertung eröffnet, „die sich auf den Inhalt des Programmangebots auswirken kann“, dies gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit verstößt (BVerfGE 73, 118 [182 f.]). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt dabei „nicht nur vor unmittelbaren Einflüssen auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme, sondern ebenso vor einer Einflussnahme, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen könnte“ (vgl. BVerfGE 73, 118 [182 f.]; 59, 231 [260]). Umfasst vom Gebot der Staatsferne ist damit auch die (sanktionsbewehrte) Medienaufsicht.

b) Staatsferne Medienregulierung in Zeiten der Konvergenz

Der Rundfunkbegriff des Grundgesetzes ist nach Sicht des BVerfGE und nach der herrschenden Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur zwingend dynamisch zu verstehen. Den einen, feststehenden Rundfunkbegriff gibt es nicht. (BVerfGE 73, 118 [121]; 74, 297 [350 f.]; 83, 238 [302]). Der Begriff „Rundfunk“ ist grundsätzlich entwicklungs offen zu lesen und in Einklang mit der verfassungsrechtlichen Funktion von Medien den technischen Entwicklungen anzupassen (BVerfGE 74, 297, [324 f.]). Zentrales Ziel der verfassungsrechtlichen Rundfunkfreiheit ist die Verbreitung aller in der Gesellschaft bestehenden Meinungen, dabei kommt es auf die technischen Eigenheiten der Übertragung nicht an, sondern vor allem auf die Relevanz der übertragenen Inhalte für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Damit unterfallen jedenfalls alle audiovisuellen Online-Inhalte mit Meinungsbildungsrelevanz, die theoretisch von einer vorher nicht auf bestimmte Einzelpersonen begrenzten Gruppe genutzt werden können, dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Damit gilt für entsprechende Angebote und Inhalte das Gebot der Staatsfreiheit unmittelbar.

Für nicht-audiovisuelle Darstellungen mit Meinungsbildungsrelevanz wie Texte, Abbildungen oder audiobasierte Angebote gehen Stimmen in der Rechtswissenschaft nach dem eben Gesagten davon aus, dass eine Anwendung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs auf diese Inhalte nicht in Frage kommt. Hier gibt es aber Stimmen, die für entsprechende Online-Inhalte den verfassungsrechtlichen Pressebegriff als einschlägig ansehen. Für den Bereich der verfassungsrechtlichen Presse hat das BVerfG das Institut der „freien Presse“ entwickelt, die der Presse größtmögliche Freiheit und Unabhängigkeit auch und insbesondere vor staatlichen Einflüssen zusichert (BVerfGE 20, 162 [175 ff.]; 25, 256 [268]; 177, 244 [255 f.]). Auch für diese Angebote gilt insoweit der Grundsatz der Unabhängigkeit der Presse von staatlichen Einflussnahmen: Nahmen



staatliche Akteure hier Einfluss, könnte die Presse ihrer gesellschaftlichen Funktion kritischer Berichterstattung – auch zur Kontrolle staatlicher Organe – nicht gerecht werden. Dazu zählen auch Verhaltens- und Berichterstattungsanpassungen aus Angst vor staatlichen Repressalien.

c) Unabhängigkeit der Medienaufsicht als europarechtliches Gebot

Für den Anwendungsbereich der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD) sieht Art. 30 vor, dass die zuständigen Aufsichtsstellen „rechtlich von Regierungsstellen getrennt und funktionell unabhängig von ihren jeweiligen Regierungen und anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen sind“. Zum Anwendungsbereich der AVMD gehören neben klassischem Rundfunk („lineare audiovisuelle Mediendienste“) auch audiovisuelle Angebote, die nichtlineare Angebote bereithalten („audiovisueller Mediendienst auf Abruf“). Angesichts des breiten Anwendungsbereichs von § 24a JuSchG-E ist nicht auszuschließen, dass auch Plattformen in den Adressatenbereich gelangen, auf denen „audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“ verfügbar gemacht werden.

d) Fazit

Jede Form staatlicher Medienaufsicht eröffnet Missbrauchspotentiale und kann – auch mittelbar – für eine inhaltsbezogene Kontrolle genutzt werden. Dieses Risiko versucht das Grundgesetz und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung systematisch auszuschließen. Aufgrund der Entwicklungsoffenheit des Medienbegriffs im Grundgesetz sind das Gebot der Staatsfreiheit im Rundfunk sowie das Institut der "freien Presse" grundsätzlich auf Online-Inhalte übertragbar. Elektronisch übertragene audiovisuelle Medien mit Meinungsbildungsrelevanz stellen regelmäßig Rundfunk im Sinne der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dar. Hier gilt unmittelbar das Staatsfernegebot auch für die Medienaufsicht. Textliche, bildliche und audiobasierte Darstellungen mit Meinungsbildungsrelevanz, die elektronisch übertragen werden, können „Presse“ im Begriffsverständnis des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sein; auch hier gilt ein grundsätzliches Staatsfernegebot zur Gewährleistung des Instituts der freien Presse. Soweit die BPjM als Bundesoberbehörde Aufsichts- und Sanktionskompetenzen gegenüber Angeboten erhält, erschiene diese Funktion mit den beiden Geboten nicht vereinbar. Die BPjM-Aufsicht über die Einhaltung der Vorsorgemaßnahmen durch Anbieter, auf deren Plattformen nichtlineare audiovisuelle Medien verfügbar gemacht werden, erschiene zudem mit Blick auf Art. 30 AVMD-Richtlinie problematisch.