



rbb
Anstalt des öffentlichen Rechts
Justitiarin
Susann Lange
Masurenallee 8-14
14057 Berlin



Zweites Deutsches Fernsehen
Anstalt des öffentlichen Rechts
Justitiar
Peter Weber
ZDF-Str. 1
55127 Mainz

An die
Rundfunkkommission der Länder

Berlin/Mainz, den 20.06.2022

Stellungnahme zum Diskussionsentwurf zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV), Stand: April 2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zum o. g. Diskussionsentwurf zur Novellierung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (im Folgenden: JMStV-E) Stellung zu nehmen.

ARD und ZDF begrüßen das Ziel des Entwurfs, die Möglichkeiten des technischen Jugendmedienschutzes in Deutschland zu verbessern und die vorhandenen Jugendschutzsysteme so miteinander zu verknüpfen, dass sie ihre Wirksamkeit bestmöglich entfalten können.

Grundsätzlichen Bedenken begegnet der Entwurf jedoch im Hinblick auf die Frage, welches Schutzdefizit der Betriebssystem-Ansatz des Entwurfs abdecken will und ob damit nicht eine Überregulierung deutscher (App-) Anbieter verbunden ist, die außer Verhältnis zum zu erzielenden Nutzen steht.

I. Grundsätzliche Erwägungen

1. Welches Schutzdefizit soll die Neuregelung beheben?

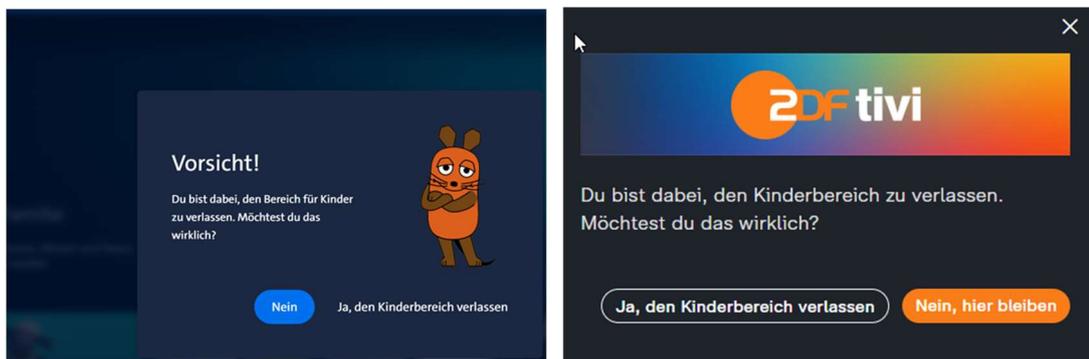
Die im Entwurf vorgesehene sog. One-Button-Lösung fokussiert den Medienzugang über Apps und damit die Nutzung von mobilen Geräten. Das neue Modell hat vor allem den Sachverhalt vor Augen, dass mobile Geräte von Erwachsenen und Kindern gemeinsam genutzt werden. Die Erwachsenen sollen bei

der Weitergabe ihrer mobilen Endgeräte an ihre Kinder über eine schnelle und unkomplizierte Einstellung den Kindermodus aktivieren können.

Angesichts der aus der aktuellen KIM- und JIM-Studie bekannten Datenlage erscheint es jedoch bereits fraglich, ob diese Konstellation der gemeinsamen Handy-Nutzung überhaupt das tatsächliche und überwiegende Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen darstellt.

Die aktuellen Studien des Medienpädagogischen Forschungsverbundes Südwest (mpfs) zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger (KIM 2020) und 12- bis 19-Jähriger (JIM 2021) dokumentieren, dass bereits die Hälfte der jüngeren Kinder (KIM 2020) ein eigenes Handy/Smartphone besitzt. Bei den älteren Kindern und Jugendlichen (JIM 2021) sind es über 90 Prozent. Im Durchschnitt bekommen Kinder im Alter von 9 Jahren ihr erstes eigenes Handy/Smartphone.

Wenn die Schutzrichtung des Entwurfs insbesondere auf Devices abzielt, die innerhalb der Familie weitergegeben werden, dann muss man bedenken, dass bereits 94% aller 12-13-Jährigen ein eigenes Smartphone besitzen (JIM-Studie 2021, S. 9). Der Gesetzgeber würde mit der One-Button-Lösung also vor allem die jüngeren Kinder ohne eigenes Smartphone vor für sie ungeeigneten Inhalten schützen. Für diese Altersgruppe gibt es jedoch bereits wirksame technische Schutzmaßnahmen, z.B. auch im Online-Angebot von ARD und ZDF. Denn in ihren Telemedienangeboten nehmen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Trennung der für Kinder bestimmten Angebote von den übrigen Mediathek-Angeboten im Sinne von § 5 Abs. 5 JMStV vor. Wenn sich der Nutzer im geschützten Kinderbereich befindet, kann er von dort nicht unmittelbar auf für Kinder ungeeignete Inhalte gelangen. Vielmehr wird dem Nutzer innerhalb dieses Bereichs, sobald er in der Navigationsleiste auf die verschiedenen Menüpunkte klickt, ein deutlicher Warnhinweis angezeigt, dass er im Begriff ist, den geschützten Kinderbereich zu verlassen:



Diese sog. Zweiklicklösung im Kinderangebot von ARD und ZDF verhindert, dass Kinder unbeabsichtigt mit für sie ungeeigneten Inhalten konfrontiert werden. Darüber hinaus ist durch die bewusste und kontrollierte Weitergabe des Smartphones durch Erwachsene ohnehin eine gewisse Aufsicht und regelmäßig auch eine Verabredung über Art und Umfang der Mediennutzung verbunden. Dies fördert die individuelle Medienkompetenz stärker als eine rein technische Lösung.

Sollte der mit dem Entwurf beabsichtigte Schutz hingegen in erster Linie für die eigenen Smartphones 12- bis 18-Jähriger gelten, dann ginge es im Kern um den Schutz vor Inhalten mit einer Altersbewertung „ab 16“ bzw. „ab 18“. Der allergrößte Teil der Inhalte der öffentlich-rechtlichen Anbieter wäre in diesem Zusammenhang von vornherein unbedenklich, da Angebote mit einer Altersbewertung „ab 16“ bzw. „ab 18“ nur einen sehr kleinen Anteil vom Gesamtangebot von ARD und ZDF ausmachen. Die wenigen Inhalte mit einer Altersbewertung „ab 16“ bzw. „ab 18“ sind zudem bereits durch die Zeitsteuerung bzw. durch technische und sonstige Mittel (Altersverifikationssystem in Form des Persocheck-Verfahrens) mit ausreichenden systemimmanenten Jugendschutzmechanismen versehen, ohne dass insoweit noch eine technisch vorgeschaltete One-Button-Lösung notwendig wäre.

Hinzu kommt, dass das erste eigene Mobiltelefon von Kindern in der Regel ein älteres, abgelegtes Modell der Eltern ist. Auf den darauf vorhandenen Betriebssystemen wird sich die geplante One-Button-Lösung vermutlich mangels technischer Upgrade-Möglichkeiten nicht installieren lassen. Damit bliebe der vom Gesetzgeber favorisierte technische Ansatz bei der am meisten schutzbedürftigen Zielgruppe faktisch wirkungslos.

Dem Gesetzentwurf selbst lässt sich nicht entnehmen, welche Zielgruppe durch die neue technische Lösung geschützt werden soll. Er gibt aber vor, dass die One-Button-Funktion sowohl einfach ein- und auszuschalten, als auch abgesichert sein soll. Wenn diese Absicherung verhindern soll, dass ältere Kinder und Jugendliche auf ihrem eigenen Gerät den technischen Schutz umgehen können, dann wäre dies nur mit einem PIN- oder Passwortschutz möglich, der von den Eltern eingerichtet wird. Gehen PIN oder Passwort verloren, kann das Smartphone nur eingeschränkt genutzt werden. Lässt sich die Einstellung zurücksetzen, müsste auch diese Funktion gut abgesichert sein. Diese Sicherungsvorgaben führen aber sehr wahrscheinlich in der Praxis dazu, dass die One-Button-Lösung bei der Weitergabe des Devices an Kinder kaum zum Einsatz kommt, weil die Bedienung dann eben nicht einfach und leicht zugänglich ist.

2. Überregulierung deutscher (App-) Anbieter bei gleichzeitig unzureichendem Schutz vor problematischen Webseiten

Es ist eine Überregulierung deutscher (App-) Anbieter zu befürchten. Denn Betriebssystemhersteller und (App-) Anbieter mit Sitz im Ausland (z. B. die YouTube-App, da Google seinen Sitz in Irland hat) fallen aufgrund des unionsrechtlichen Herkunftslandprinzips nicht unter die geplante Regelung. Deutsche App-Anbieter müssten die Regelungen hingegen umsetzen und würden mit technischen Anforderungen überzogen, die dann de facto leerlaufen, wenn Betriebssystemhersteller mit Sitz im Ausland sich nicht an die deutschen Regelungen halten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwiefern die geplanten Regelungen mit der Zielrichtung des Digital Services Act in Einklang stehen. Auf die Notifizierungspflicht nach § 27 JMStV weisen wir darüber hinaus ausdrücklich hin.

Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit ist zu berücksichtigen, dass deutsche Apps ganz überwiegend keine für Kinder und Jugendlichen problematischen Inhalte bereithalten (dies gilt namentlich für die Apps von ARD und ZDF, bei denen für Inhalte ab 16 ebenfalls das Persocheckverfahren als wirksames Altersverifikationssystem implementiert ist). Die wirklich entwicklungsbeeinträchtigenden oder sogar entwicklungsgefährdenden Inhalte wie Gewaltvideos, Pornografie oder Verherrlichung von selbstverletzendem Verhalten finden sich auf Webseiten im freien Internet. Zwar sieht der Entwurf insoweit einen gewissen Schutz durch die sog. Safe-Search-Funktion vor. Allerdings filtert die gesicherte Suchfunktion der üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen (Marktanteil von Google bei mobiler Suche in Deutschland rund 95%) nach anderen Kriterien als der deutsche Jugendmedienschutz. Das kann einerseits dazu führen, dass Inhalte unberechtigterweise geblockt werden. Andererseits werden bedenkliche Inhalte ggf. dennoch angezeigt. Die Entscheidung darüber überließe der Gesetzgeber durch die geplante Regelung in den allermeisten Fällen Google. Dadurch wird die Informationsfreiheit unverhältnismäßig eingeschränkt, gleichzeitig ist wirksamer Jugendmedienschutz vor besonders problematischen Inhalten nicht in allen Fällen sichergestellt. Dadurch würden Eltern mit dieser vermeintlich einfachen One-Button-Lösung letztlich in falscher Sicherheit gewiegt, da sich mit ihr die wirklich harten Inhalte auf Webseiten nicht zuverlässig herausfiltern ließen.

Da Kinder in Deutschland bereits im Alter von 12 Jahren ein eigenes mobiles Gerät besitzen (aktuelle JIM-Studie 2021) und der Gesetzgeber insbesondere die Konstellation in den Blick nimmt, dass Erwachsene ihr Handy jüngeren Kindern zur Nutzung überlassen, schafft er eine aufwändige Regelung für eine kleine Gruppe der Bevölkerung, mit der möglicherweise nicht einmal der beabsichtigte Schutzzweck erreicht werden kann. Es bestehen daher Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen. Außerdem ist der Download neuer Apps schon heute an das Passwort zu einem Account auf der systemeigenen Vertriebsplattform gebunden; gleichzeitig ist die Installation von Apps aus unbekanntem Quellen schon heute auf den meisten Smartphones standardmäßig deaktiviert.

3. Abkehr vom bisherigen gesetzlichen Jugendschutzsystem in Deutschland

Weiterhin wäre eine Verpflichtung zur Umsetzung der geplanten One-Button-Lösung eine gravierende Abkehr vom bisherigen gesetzlichen Jugendmedienschutzsystem: Dieses betrachtet den technischen Jugendmedienschutz lediglich als *einen* von mehreren gleichwertig nebeneinanderstehenden Schutzmechanismen und belässt dem Inhalteanbieter die Wahl, anhand bewährter Instrumente wie Sendezeitenbeschränkungen oder technischer Mittel eigenverantwortlich für einen effektiven und gesetzeskonformen Jugendmedienschutz zu sorgen. Zwar sollen nach dem Entwurf die bisherigen Möglichkeiten der Zeitsteuerung und der technischen Mittel bestehen bleiben. Die Pflicht zur AltersEinstufung und Altersauslesbarkeit der Apps kommt für deutsche Anbieter aber zwingend hinzu, so dass Anbieter in Bezug auf Apps gerade keine Wahlmöglichkeit mehr haben, wie sie in § 5 Abs. 3 derzeit vorgesehen ist. Dies erscheint im Hinblick auf das anerkannt hohe Schutzniveau in den Telemedienangeboten

des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und im Hinblick auf die erheblichen personellen und finanziellen Aufwendungen, die seitens ARD und ZDF bereits für die Einrichtung der beiden technischen Jugendschutz-Maßnahmen "Zweiklicklösung" und "Persocheckverfahren" getätigt wurden, nicht angemessen.

Insgesamt erscheint die vorgesehene Regulierung für (deutsche) Apps daher nicht verhältnismäßig und würde unter Abwägung von Aufwand und Nutzen zu einer Überregulierung deutscher App-Anbieter führen.

II. Zu den geplanten Regelungen im Einzelnen, soweit ARD und ZDF davon betroffen sind

1. § 5 Abs. 1 S. 3 JMStV-E „Hinweis auf die wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung“

Ob die flächendeckende Einführung von Inhaltsdeskriptoren überhaupt zu einer Verbesserung des Jugendmedienschutzes beiträgt, ist angesichts der Vielzahl der schon heute verwandten Wort- und Bildmarken fraglich. Zu einer Vereinheitlichung des Jugendmedienschutzes und zu einer größeren Transparenz jugendmedienschutzrechtlicher Altersbewertungen trägt diese Soll-Vorschrift aus unserer Sicht jedenfalls nicht bei. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass die Mediatheken mit Detailangaben überfrachtet würden, die dem User möglicherweise keinen aussagekräftigen Mehrwert im Hinblick auf zu treffende Auswahlentscheidungen liefern würden. Denn schon heute ist zu beobachten, dass zum Teil identische Wortmarken Verwendung finden, obwohl Inhalte mit unterschiedlicher Alterseinstufung betroffen sind. So wird beispielsweise bei Inhalten ab 18 Jahren ebenso auf "Gewalt" verwiesen, wie bei Inhalten ab 12 Jahren, ohne bei dem Begriff "Gewalt" weiter zu differenzieren. Diese Kennzeichnungspraxis ist für Eltern eher verwirrend, als dass sie – neben der bekannten und gelernten Alterseinstufung – eine zusätzliche Entscheidungshilfe darstellt. Aus unserer Sicht bietet eine Einteilung in Rubriken, wie die Mediatheken von ARD und ZDF und die zugehörigen Apps sie vornehmen, einen deutlicheren Mehrwert für Kinder, Jugendliche und auch für Erwachsene. So sind die Mediatheken von ARD und ZDF gut erkennbar nach unterschiedlichen Altersgruppen strukturiert: Es gibt Angebote für die Kleinsten (z.B. "ZDFchen" für Vorschulkinder), für etwas ältere Kinder (z. B. in der ARD-Mediathek die Rubrik "Kinder und Familie" oder die Rubrik "Kinderserien") sowie für Jugendliche (z. B. die Rubrik "Teens" in der ARD- oder die Rubrik "funk" in der ZDF-Mediathek). Vor für sie problematischen Inhalten werden Kinder und Jugendliche durch die Zweiklicklösung, die Zeitsteuerung bzw. das Persocheckverfahren geschützt. Diese Jugendschutzlösungen sind in den Mediatheken von ARD und ZDF systemimmanent; sie müssen somit nicht eigens eingeschaltet oder aktiviert werden. Weitere Kennzeichnungen erübrigen sich daher.

Auch im Hinblick auf den erheblichen Aufwand, den eine flächendeckende, möglicherweise auch vorhandenes Online-Repertoire betreffende Einführung von Inhaltsdeskriptoren bedeuten würde, erscheint diese Regelung daher unverhältnismäßig.

2. § 5 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz JMStV-E “davon abweichende Freigabe nach diesem Staatsvertrag”; Durchwirkung von Altersbewertungen

Wir begrüßen diese Regelung, mit der künftig eine Gleichwertigkeit von Altersbewertungen der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle bzw. der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit FSK-Freigaben hergestellt wird und Doppelprüfungen von identischen Inhalten vermieden werden. Die vorgesehene Regelung hebt die bislang im JMStV angelegte Ungleichbehandlung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und privater Rundfunkanbieter auf und erkennt das öffentlich-rechtliche Organisationsmodell mit seinem binnen-pluralen Kontrollsystem als gleichwertig an.

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt bestätigt, dass die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgesehene Beaufsichtigung durch interne Gremien eine stetige programmbegleitende Kontrolle ermöglicht, die weiter geht als eine externe, nur punktuell und nachträglich auf Rechtsverstöße reagierende Aufsicht (Urteil vom 25.3.2014, BVerfG 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11). Auch das Hans-Bredow-Institut hat bereits 2007 in seinem Evaluierungsbericht das hohe Schutzniveau des Jugendschutzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich bekräftigt und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Organisationsformen und Kontrollmechanismen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einerseits und den privaten Anbietern andererseits für die Einbeziehung von ARD und ZDF in die wechselseitige Anerkennung von Jugendschutzbewertungen plädiert.

Um eine zuverlässige Durchwirkung zu erreichen und Doppelprüfungen von identischen Inhalten künftig zu vermeiden, müsste in der vorgesehenen Gesetzesformulierung allerdings die Einschränkung “davon abweichend” entfallen; vielmehr müsste die Formulierung so ausgestaltet sein, dass jeweils die zeitlich zuerst erteilte Freigabe maßgeblich und verbindlich ist für die Verbreitung in Rundfunk und Telemedien.

3. § 10 JMStV-E „Kennzeichnungspflicht“

ARD und ZDF begrüßen, dass durch den ausdrücklichen Verweis in dieser Vorschrift auf § 5 Abs. 1 sichergestellt ist, dass Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen (vgl. § 5 Abs. 8 JMStV-E) von der Kennzeichnungspflicht nicht erfasst werden.

4. §§ 12, 12a, 12b JMStV-E “Anforderungen an Betriebssysteme und Anbieter von Apps”

Die Detailliertheit der hier formulierten Vorgaben macht es nahezu unmöglich, diese in Einklang zu bringen mit bereits bestehenden und gut funktionierenden Mitteln des technischen Jugendmedienschutzes auf Seiten der Inhaltenanbieter.

Auf die Unverhältnismäßigkeit dieser für deutsche App-Anbieter hinzukommenden technischen Pflichten wurde bereits unter Ziff. I. hingewiesen. Der Aufwand, den deutsche Anbieter für die Sicherstellung der Auslesbarkeit ihrer App-Alterseinstufungen betreiben müssten, stünde in keinem Verhältnis zum Nutzen für die recht kleine Gruppe jüngerer Kinder, die die One-Button-Lösung fokussiert.

So hätten allein ARD und ZDF auf Grundlage ihres aktuellen Engagements und der Ausspielung ihrer Mediatheken mit mindestens 24 unterschiedlichen Gesprächspartnern zu tun. Es handelt sich hierbei um Hersteller von Betriebssystemen (z. B. Apple, Microsoft, Google, Amazon) und die damit verbundenen Browser, um freie Browser-Anbieter (z. B. Firefox, Opera etc.) und um diverse TV-Hersteller (z.B. Samsung, Sony, Panasonic), die ebenfalls eigene Browser in den Geräten anbieten. Es ist davon auszugehen, dass hier fast durchgehend individuelle technische Lösungsmodelle und Kompatibilitäten gefunden werden müssten.

Im Hinblick darauf, dass die wirklich entwicklungsbeeinträchtigenden und -gefährdenden Inhalte nicht in deutschen Apps zu finden sind, sondern vielmehr auf (überwiegend ausländischen) Webseiten im freien Internet, würde diese neu hinzutretende technische Pflicht zu einer deutlichen Überregulierung deutscher App-Anbieter führen.

ARD und ZDF begrüßen die aus § 12a Satz 2 JMStV-E zu entnehmende Absicht des Gesetzgebers, dass auch Nachrichten-Apps unter das Privileg in § 5 Abs. 8 des Entwurfs unterfallen sollen. Aufgrund des Nachrichtenprivilegs muss sichergestellt werden, dass diese Apps auch bei aktiviertem Kindermodus angezeigt werden. Die vom Gesetzgeber hierfür vorgesehene Kennzeichnung mit dem Hinweis "ohne Altersbeschränkung" wäre allerdings für den Nutzer irreführend, da gerade Nachrichtenformate häufig Inhalte thematisieren, die für Kinder verstörend sein können (z.B. Naturkatastrophen mit zahlreichen Opfern, Kriegsberichterstattung). Der Umstand, dass Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen aufgrund des insoweit überwiegenden Informationsinteresses der Öffentlichkeit nicht den üblichen Jugendschutzregelungen nach § 5 Abs. 1 unterworfen sind und sich somit einer Alterseinstufung von vornherein entziehen, bedeutet nicht, dass sie mit der niedrigsten Alterseinstufung "ohne Altersbeschränkung" zutreffend bewertet wären. Für Nachrichten-Apps müsste daher eine andere Kennzeichnung gefunden werden.

Mit freundlichen Grüßen



Susann Lange



Peter Weber