

Anmerkungen

zu den Eckpunkten des BMFSFJ vom 21.06.2016 zur Novellierung des Jugendschutzgesetzes

Köln/Berlin, 13. Juli 2016

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat am 21. Juni 2016 die Eckpunkte zu der Novellierung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) im Rahmen der I-KiZ Fachtagung bekannt gegeben. Das Ministerium befindet sich derzeit in der Finalisierung des Gesetzesentwurfs. Noch im Juli 2016 soll der Entwurf in die Ressortabstimmung gehen und im Spätsommer zur EU-Notifizierung vorgelegt werden. Parallel zum Notifizierungsverfahren wird es eine Länder- und Verbände Anhörung geben. eco möchte die Gelegenheit nutzen, sich frühzeitig einzubringen und eine vorläufige Einschätzung der Eckpunkte vorzunehmen. Weitere Anmerkungen werden wir gerne im weiteren Verlauf des Verfahrens anbringen.

1. Qualitätssicherung und rechtliche Kohärenz bei der Vergabe von Alterskennzeichen

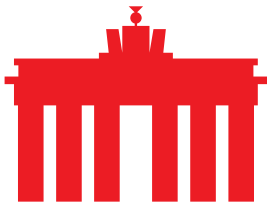
Es ist geplant eine Grundlage für eine kohärente Altersbewertung unabhängig vom Verbreitungsweg und eine Durchwirkung der Alterskennzeichen nach JuSchG auch für Telemedien bzw. der Alterskennzeichen für Telemedien auch nach JuSchG zu schaffen.

eco hat gegen eine kohärente Altersbewertung keine grundsätzlichen Einwände. Eine kohärente Altersbewertung kann mehr Rechtssicherheit schaffen. Diejenigen Anbieter, die ein „Produkt“ auf unterschiedlichen medialen Wegen verbreiten möchten, hätten weniger Aufwand. Allerdings muss eine Durchwirkung klar geregelt und praktikabel sein. Zudem müssten folgende Punkte sichergestellt sein:

Eine Durchwirkung darf nicht zu einer Vorlage- und Kennzeichnungspflicht führen. Aus guten Gründen ist im JMStV lediglich die Möglichkeit der Alterskennzeichnung als eines von mehreren Jugendschutzinstrumenten vorgesehen.

Aufgrund der bereits existierenden Regelung im JMStV ist es erforderlich, dass sich die angedachten Änderungen im JuSchG so nah wie möglich am JMStV orientieren, damit keine zusätzliche Planungsunsicherheit entsteht. Auch doppelte Strukturen darf es insoweit nicht geben.

Unter diesem Gesichtspunkt sollte auch die vorgeschlagene Formulierung des § 14 Abs. 6 a, b JuSchG-E überdacht werden. Die Kann-Vorschriften in



§ 14 Abs. 6 a, b sollten - in Anlehnung an den JMStV- zumindest Soll-Vorschriften werden.

Eine Vorlagepflicht darf es unter keinen Umständen geben, wenn sich ein Onlineanbieter für die Kennzeichnung entscheidet. Eine solche wäre praktisch -wegen der Dynamik und Schnelligkeit des Internet- auch nicht möglich.

Wichtig ist es zudem auch internationale Kennzeichnungen im Blick zu halten, um international anschlussfähig zu bleiben.

Auch im Hinblick auf das geplante Clearing-Verfahren dürfen keine doppelten Strukturen geschaffen werden. Daneben muss das Verfahren praktikabel und schnell durchführbar sein. Ein großer bürokratischer Aufwand sollte unbedingt vermieden werden, da der Mehrwert des Ganzen andererseits konterkariert wäre.

eco geht davon aus, dass die grundsätzliche Frage nach der Gesetzgebungskompetenz bereits geklärt wurde und der Bund über eine entsprechende Regelungskompetenz für den Bereich der Telemedien verfügt.

2. Stärkung von Schutz und Selbstbefähigung im Internet

Es ist geplant, den Schutzzweck des Jugendmedienschutzes zu modernisieren und auf den Schutz der persönlichen Integrität von Minderjährigen zu erweitern. Zudem soll ein Dialog der Aufsicht mit reichweitenstarken und für Kinder und Jugendliche relevanten Telemedienanbietern institutionalisiert werden.

Vorab möchte eco darauf hinweisen, dass die Medienkompetenzvermittlung aller Mediennutzenden und die Elternverantwortung im Rahmen des Schutzes und der Selbstbefähigung von Kindern und Jugendlichen im Netz oberste Prämisse bleiben müssen. Jegliche flankierende Maßnahmen durch den Telemedienanbieter können nur nachgelagert sein.

Die Idee eines Dialogs zwischen der Aufsicht und den reichweitenstarken und für den Kinder- und Jugendschutz relevanten Telemedienanbietern ist grundsätzlich denkbar, allerdings besteht hier nach Ansicht des eco erheblicher Klärungs- und Präzisierungsbedarf dahingehend, was mit dem sog. Dialog gemeint ist. Eine abschließende Einschätzung ist daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Aktuell haben wir jedoch folgende grundsätzliche Anmerkungen:

Eine gesetzliche Verankerung eines sog. Dialogs erscheint nicht notwendig und widerspricht der Idee eines freiwilligen Dialogs. eco versteht einen Dialog als eine Einladung zum Austausch, um sachgerechte Lösungsansätze miteinander zu diskutieren. Hierbei handelt es sich um ein



gleichwertiges Miteinanderreden und ein freiwilliges und ebenbürtiges Miteinandersein. Eine gesetzliche Regelung würde dem entgegenstehen. Im Übrigen befinden sich die Beteiligten bereits fortlaufend im Dialog.

Falls der Bund dennoch an einer gesetzlichen Regelung festhalten will, darf diese nur die Aufsicht verpflichten, zu Dialogen einzuladen, aber keine Verpflichtung der Anbieter darstellen. Es stellt sich für uns hier insoweit auch die grundsätzliche Frage, welche Auswirkungen das Ergebnis eines Dialogs für die am Dialog beteiligten Anbieter hätte und inwieweit es Bindungswirkung entfalten soll?

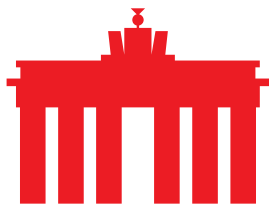
Organisationen mit einer breiten Expertise im Bereich Jugendmedienschutz sollten ebenso wie Selbstkontrollen in den Dialog mit einbezogen werden. Ein guter Dialog setzt schließlich eine breite Partizipation von Organisationen, wie z.B. Branchenverbänden, die in diesem Bereich aktiv sind und den Kreis der teilnehmenden Unternehmen, insbesondere auch um internationale Unternehmen, erweitern könnten, voraus. Den Selbstkontrollen sollte hierbei keine Sonderrolle im Rahmen des Dialogs zukommen. Aufgabe der Selbstkontrollen ist es vor aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zu schützen. Bei einem Dialog handelt es sich jedoch nicht um eine entsprechende Maßnahme.

Grundsätzlich auch geklärt werden muss zunächst noch, wer der Adressat und wer „Nutznießer“ des Dialogs sein soll. Große Plattformen, wie z.B. Facebook, sind erst ab 13 Jahren erlaubt. Sofern jüngere Kinder bzw. deren Eltern profitieren sollen, wären entsprechende Anbieter gar nicht ins Visier zu nehmen. Besonders kindgerechte Angebote sind mit Webseiten wie beispielsweise FragFinn bereits vorhanden.

Sofern es bei der Idee des Dialogs darum geht Verbesserungen der Anbieter anzustreben, scheint es fragwürdig, ob die Anbieter innerhalb eines solchen Dialogs ihre internen Beschwerdesysteme offenlegen würden und welche Zielgruppe hier gemeint ist. Große Plattformen richten sich, wie dargelegt, an ältere Kinder. Kindgerechte Beschwerdesysteme erscheinen deshalb nicht sinnvoll. Von den großen Plattformanbietern wissen wir zudem, dass überwiegend Erwachsene Inhalte melden. Dies betrachten wir als gut und richtig, weil es die Verantwortung der Eltern ist ihre Kinder dahingehend zu erziehen, dass sie sich an ihre Eltern wenden, wenn sie auf bedenkliche Inhalte im Netz stoßen.

Der Dialog darf auch nicht zu einer allgemeinen Überprüfung der Unternehmen führen. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass Telemedien zulassungsfrei sind und signalisiert eher Misstrauen, welches für einen Dialog nicht förderlich ist. Eine geplante Überprüfung wäre demnach systemwidrig.

Auf den Vorschlag, die Anbieter, die den Dialog in besonderem Maße nutzen, um geeignete Maßnahmen umzusetzen, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen fördern, mit einem Gütesiegel auszuzeichnen, gehen wir im Nachfolgenden gesondert ein.



3. Förderung der Orientierungshilfe und Weiterentwicklung von Schutzinstrumenten

Geplant ist die Erweiterung der BPjM um eine Arbeitseinheit, in der das im I-KIZ erprobte Modell des intelligenten Risikomanagements unter Beteiligung aller verantwortlichen Akteure fortgeführt werden soll. Außerdem ist die Förderung der zwischen Bund, Ländern, Wirtschaft und NGOs koordinierten Entwicklung von Orientierungshilfen (etwa Gütesiegel für kindgerechte Dienste und der verlässlichen Beteiligung an der Förderung des technischen Jugendmedienschutzes) vorgesehen.

Zu Gütesiegeln

Im Hinblick auf das im Rahmen der Eckpunkte geplante Gütesiegel sollte zunächst im breiten Rahmen diskutiert werden, ob es überhaupt sinnvoll wäre und wenn ja, wie es ausgestaltet sein könnte.

Es gibt Gütesiegel bereits von anderen Institutionen, so dass sich die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit und dem Zweck eines weiteren Siegels stellt. Jedenfalls darf es wenn überhaupt nur eine Positiv- und keine Negativ-Kennzeichnung geben. In die Gütesiegelausgestaltung müssen – sofern es ein solches geben soll- grundsätzlich alle Beteiligten einbezogen werden. Die Kriterien für eine Gütesiegelvergabe müssen klar definiert und transparent sein.

Alternativ könnte man über die Verleihung eines „Safer Internet“ Preises (z.B. unter Einbeziehung des Deutschen Safer Internet Centers) oder vergleichbare Auszeichnungen nachdenken.

Grundsätzlich möchten wir darauf hinweisen, dass Gütesiegel nicht mit der Alterskennzeichnung der Trägermedien gleichgesetzt werden bzw. identisch sein darf, da sich die Inhalte, insbesondere die nutzergenerierten Inhalte, zu schnell ändern. Im JMStV gibt es bereits Regelungen zu Alterskennzeichen, die bewusst lediglich technischer Natur sind; dies wurde im Rahmen der dortigen Debatte als ausreichend betrachtet.

Sofern mit dem geplanten Gütesiegel der Schutz der Kinder und die Orientierung der Eltern durch optische Kennzeichnung bezweckt wird, sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass Kinder die optischen Kennzeichen möglicherweise gar nicht erst wahrnehmen oder sie erst recht zum Anlass nehmen, die Inhalte zu betrachten. Sofern die Eltern nicht neben den Kindern sitzen, haben Gütesiegel im Sinne einer Alterskennzeichnung auch für Eltern keinen Orientierungsnutzen.

Wenn man sich für die Implementierung eines solchen Siegels entscheidet, sollte der erforderliche technische Aufwand so gering wie möglich gehalten werden.



Zum Risikomanagement

Soweit bei der Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzes die Einrichtung anbieterunabhängiger Rat-, Hilfe und Beschwerdemechanismen vorgesehen ist, ist zu berücksichtigen, dass bereits existierende „Angebote“, wie z.B. die Betreiber von Internetbeschwerdestellen frühzeitig und vollumfänglich einbezogen und damit explizit benannt werden müssen. Es gibt in Deutschland bereits etablierte Helplines und Hotlines und mit jugend.support auch ein Beschwerdesystem speziell für Jugendliche. Somit ist die Einbeziehung aller Beteiligten bei der Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzes von zentraler Bedeutung, die Einrichtung weiterer neuer Meldemechanismen hingegen fragwürdig. Eine Duplizierung der bestehenden Meldestrukturen wäre für den Jugendmedienschutz kontraproduktiv, da hierdurch eine wenig sachgerechte Vervielfachung von Meldemechanismen geschaffen würde. Dies belegen auch die Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Projekten. Zweckmäßiger ist es auf bestehende und bewährte Strukturen zurück zu greifen, diese zu unterstützen und deren Bekanntheit zu steigern.

Zu Jugendschutzprogrammen

Eine finanzielle Förderung von Jugendschutzprogrammen durch den Bund sieht eco grundsätzlich positiv. Unklar ist derzeit allerdings, was genau gefördert werden soll.

eco möchte darauf hinweisen, dass eine Förderung nur für endnutzerbasierte Programme zu begrüßen ist. Vorinstallierte Jugendschutzprogramme stoßen auf grundsätzliche Bedenken. Hiergegen spricht insbesondere die damit einhergehende zumindest faktische Verpflichtung von Zugangs Providern oder Browseranbietern. Zugangsprovider sind nicht Adressat von Jugendschutzvorschriften und haften grundsätzlich nicht nach dem Telemediengesetz (TMG).

Darüber hinaus würde dies gewissermaßen einen „Zwang“ zur Selbstentwicklung oder Nutzung von Konkurrenzprodukten bedeuten. Wünschenswert wäre deshalb ein neutrales Produkt, das alle Unternehmen gleichermaßen einsetzen können.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit der Regelung für technische Jugendschutzprogramme im JuSchG, da es im JMStV bereits Regelungen hierzu gibt.

4. Anpassung der Indizierungspraxis an das digitale Zeitalter

Es ist geplant die BPjM-Liste zu vereinheitlichen und das BPjM-Modul technisch zu modernisieren. Zudem sollen die Selbstkontrollen und Internetbeschwerdestellen ein eigenes Antragsrecht erhalten.



Vor dem Hintergrund der besseren Erkennbarkeit hinsichtlich der Indizierungsrelevanz eines Inhalts, wäre eine Vereinheitlichung der BPjM-Liste grundsätzlich denkbar. Zudem könnten die Neustrukturierung der Liste und die damit einhergehende Transparenz für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Es ist jedoch aktuell nicht ersichtlich welche der zwei von insgesamt vier Teilen der BPjM-Liste übrig bleiben sollen. Aus Praktikabilitätsgründen sollten die Listen nach dem Schweregrad der Inhalte aufgeteilt werden, d.h. es muss eine Liste mit Verbreitungsverboten und eine mit Verbreitungsbeschränkungen geben, damit dies auch für die Anbieter transparent ist und die Änderung positiven Nutzen bringen kann.

Wenn aus ursprünglich vier Listen zwei werden sollen, stellt sich für uns die Frage, ob dies nicht eine stärkere Verbreitung der Inhalte bedeutet. Bei getrennten Listen wie bisher, erhielt jeder nur die Informationen aus der entsprechenden Liste, die er für das jeweilige Medium (offline oder online) brauchte. Nach der angedachten Änderung werden diese Informationen in einer Liste zusammengelegt. Eine Reduzierung der Listen würde somit eine Erhöhung des Adressatenkreises der Listen nach sich ziehen. Unbedingt sichergestellt sein muss, dass die Verbreitung von kinderpornografischem Material so gering wie möglich gehalten wird.

Unabhängig von den Änderungen der bisherigen Indizierungspraxis muss ausgeschlossen sein, dass sich die Anbieterpflichten in Bezug auf indizierte Inhalte ändern und das bestehende Haftungsregime des Telemediengesetzes (TMG) angetastet wird.

Kritisch zu hinterfragen sind die Auswirkungen der Umstellung auf das BPjM Modul, welches aktuell URL-basiert ist.

Sofern Änderungen an dem bereits etablierten und bewährten BPjM-Modul angedacht werden, gilt es etwaige technische Änderungen kritisch zu prüfen, insbesondere auch im Hinblick auf mögliche erhöhte Missbrauchsgefahren.

Insbesondere für die Anbieter von Jugendschutzprogrammen wäre eine Neuprogrammierung bzw. eine neue technische Implementierung des technisch geänderten BPjM-Moduls mit hohen Kosten und großem Aufwand verbunden.

Darüber hinaus muss mit bedacht werden, dass gerade für Suchmaschinen eine URL-Liste wichtig ist, weil Suchmaschinen URL-basiert arbeiten.

In diesem Zusammenhang möchte eco darauf hinweisen, dass Indizierungen im Telemedienbereich aus grundsätzlichen Erwägungen nur als Ausnahmefälle denkbar sind. Bei den Überlegungen zu einem erweiterten Antragsrecht muss sichergestellt sein, dass der bewährte Grundsatz „Löschen statt Sperren“ nicht in Frage gestellt wird. Dies würde auch den Vorgaben der Bundesregierung widersprechen.

Selbst im Ausland haben wir sehr gute Erfahrungen mit dem Notice-and-Action-Verfahren bei entwicklungsbeeinträchtigenden bzw.



jugendgefährdenden Inhalten. N&A ist ein effektiver und nachhaltiger Ansatz, der oberste Prämisse bleiben muss.

Es ist dennoch schlüssig, Internetbeschwerdestellen mit einem Antragsrecht auszustatten, da sie über eine langjährige Expertise bei der Bewertung gemeldeter Inhalte verfügen. An dem Erfordernis über Dritte gehen zu müssen, wenn eine Beschwerdestelle in Ausnahmefällen jugendgefährdende Inhalte der BPjM zur Kenntnis geben möchte, sollte vernünftigerweise nicht länger festgehalten werden.

Dennoch sollten an das Antragsrecht strenge Anforderungen gestellt werden. Es muss sichergestellt sein, dass hiervon nur in Ausnahmefälle Gebrauch gemacht wird.

5. Definition Entwicklungsbeeinträchtigung: Neuer § 10a JuSchG

Es ist geplant, im Bundesrecht eine gemeinsame Grundlagennorm für entwicklungsbeeinträchtigende Medien zu schaffen.

Eine einheitliche Definition ist grundsätzlich zu befürworten. Bei der Verortung der Definition einer Entwicklungsbeeinträchtigung in § 10a JuSchG gehen wir jedoch davon aus, dass es sich um einen Schreibfehler handelt, da sich die Definition vor dem dritten Abschnitt, der sich mit „Medien“ befasst, befände. Wir regen an diese im III. Abschnitt „Jugendschutz im Bereich der Medien“ bei § 14 Abs.1a JuSchG oder alternativ bei § 14a JuSchG anzusiedeln.

Über eco

eco - Verband der Internetwirtschaft e.V. ist Interessenvertreter und Förderer aller Unternehmen, die mit oder im Internet wirtschaftliche Wertschöpfung betreiben. Der Verband vertritt derzeit mehr als 900 Mitgliedsunternehmen. Hierzu zählen unter anderem ISP (Internet Service Provider), Carrier, Hard- und Softwarelieferanten, Content- und Service-Anbieter sowie Kommunikationsunternehmen. eco ist der größte nationale Internet Service Provider-Verband Europas.