

## Stellungnahme

### **zur Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages Schleswig-Holstein am 3. November 2010 betreffend den Entwurf des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (Jugendmedienschutzstaatsvertrag) vom 10. Juni 2010**

26. Oktober 2010

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.300 Unternehmen, davon 1000 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Die Ministerpräsidenten der Länder haben am 10. Juni 2010 einen Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag beschlossen, der Regelungen zur Novelisierung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages enthält. Dieser Entwurf wurde den Landtagen zur Beratung zugeleitet. BITKOM hatte bereits einen Vorentwurf der Rundfunkkommission vom Dezember ausführlich im Rahmen einer schriftlichen Stellungnahme sowie im Zuge der mündlichen Anhörung Ende Januar 2010 kommentiert. Auf einen Teil unserer in diesem Zusammenhang geäußerten Bedenken, insbesondere hinsichtlich des ursprünglich vorgesehenen erweiterten Anbieterbegriffs, nimmt der im Juni vorgelegte Entwurf Rücksicht, andere Kritikpunkte haben weiterhin Bestand. BITKOM verweist zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen zunächst auf die umfassende Stellungnahme vom 21. Januar.<sup>1</sup> Wir bedanken uns gleichzeitig für die vom Landtag Schleswig-Holstein<sup>2</sup> eröffnete Möglichkeit einer Stellungnahme im anstehenden Beratungsverfahren.

Voranschicken möchten wir unseren Anmerkungen den grundsätzlichen Hinweis, dass die von uns repräsentierten Unternehmen den Entwurf insgesamt als einen Schritt in die richtige Richtung betrachten, da er das System der regulierten Selbstregulierung an zentralen Punkten weiter stärkt und Modifikationen vorsieht, die zu einer stärkeren Entwicklung und Verbreitung technischer Hilfsmittel für Eltern zur Nutzungssteuerung des Medienkonsums ihrer Kinder (sog. Jugendschutzsysteme) beitragen können.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A  
10117 Berlin-Mitte  
Tel.: +49.30.27576-0  
Fax: +49.30.27576-400  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

**Ansprechpartner**  
Dr. Guido Brinkel  
Rechtsanwalt  
Bereichsleiter Medienpolitik  
Tel. +49. 30. 27576-221  
Fax. +49. 30. 27576-51-221  
g.brinkel@bitkom.org

**Präsident**  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult.  
August-Wilhelm Scheer

**Hauptgeschäftsführer**  
Dr. Bernhard Rohleder

<sup>1</sup> Abrufbar unter:

[http://www.bitkom.org/60376.aspx?url=100120\\_BITKOM\\_Stellungnahme\\_Jugendmedienschutzstaatsvertrag\\_final.pdf&mode=0&b=Publikationen](http://www.bitkom.org/60376.aspx?url=100120_BITKOM_Stellungnahme_Jugendmedienschutzstaatsvertrag_final.pdf&mode=0&b=Publikationen)

<sup>2</sup> Diese Stellungnahme liegt wortlautidentisch dem Landtag NRW im Rahmen der dortigen Anhörung zum 14. RfÄStV am 4. November 2010 vor.

## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 2

### 1 Vorbemerkungen

#### 1.1 Allgemeine Anmerkungen und grundlegende Tendenzen des Jugendmedienschutzes

Die jetzige Novellierung des JMStV muss vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem geltenden Recht in den vergangenen Jahren bewertet werden. Es darf als unstrittig gelten, dass Deutschland schon mit dem geltenden JMStV formal einen der strengsten Rechtsrahmen weltweit vorhält. Deutschland ist mit seiner konsequenten Ausrichtung auf regulierte Selbstregulierung außerdem Vorbild für andere Staaten im Hinblick auf die Einbeziehung der Wirtschaft in den regulatorischen Rahmen des Jugendschutzes. Auf Basis dieses Modells wurde in den vergangenen Jahren viel erreicht: Insbesondere konnte im Rahmen der Arbeit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) durch zahlreiche freiwillige Kodizes eine Anhebung des Schutzniveaus in einer Weise erreicht werden, die durch Gesetzgebung allein nicht hätte realisiert werden können. Dazu kommen Gemeinschaftsprojekte von Staat und Wirtschaft wie fragFINN.de, das weltweit einmalig ist.

Trotz dieses bereits sehr hohen Schutzniveaus wird häufig die geringe Wirksamkeit des Jugendschutzes im Internet beklagt. BITKOM verkennt nicht, dass zwischen dem theoretischen Anspruch des JMStV in seiner jetzigen Fassung und der praktischen Wirksamkeit der hierin vorgesehenen Schutzmechanismen eine Lücke besteht. Dies liegt allerdings aus unserer Sicht nicht in der fehlenden Kooperationsbereitschaft der betroffenen Wirtschaftszweige begründet, sondern beruht zu weiten Teilen auf der fehlenden Realisierbarkeit bestimmter Anforderungen des geltenden Rechts.

Gerade die Erkenntnis des Auseinanderdriftens von theoretischem Anspruch und der Lebenswirklichkeit des Netzes muss aus politischer Sicht daher dazu führen, statt auf eine bloße Erhöhung des theoretischen Schutzniveaus konsequent auf einen Rechtsrahmen zu setzen, der auf die Förderung auch praktisch wirksamer Schutzmechanismen zielt. Wir sehen mit der Neugestaltung der Regelungen zu Jugendschutzprogrammen hier Ansätze in die richtige Richtung. BITKOM steht auf dem Standpunkt, dass ein auch im Einzelfall wirksamer Jugendschutz im Internet letztlich nur von den Aufsichtspersonen selbst, also Eltern, Erziehern und Lehrern, gewährleistet werden kann. Aufgabe eines modernen Jugendschutzrechtsrahmens ist es daher, diese Personengruppen zur Ausübung dieser Erziehungsaufgabe zu befähigen und sie dabei – auch technisch – zu unterstützen.

Angesichts der öffentlichen Diskussion um Netzsperrungen bzw. Zugängerschwerungen betonen wir nochmals, dass solche kein adäquates regulatorisches Mittel zur Gewährleistung von Jugendschutz im Netz sein können. BITKOM kann angesichts der jüngsten Diskussionen auf Bundesebene die grundlegenden bürgerrechtlichen Bedenken an den – schon im geltenden Recht verankerten –

## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 3

allgemeinen öffentlich-rechtlichen Befugnissen nachvollziehen. Wir gehen vor dem Hintergrund der Praxis der vergangenen Jahre allerdings davon aus, dass die Anwendung solcher Befugnisse, die sowieso als Ultima Ratio angelegt sind, schon aufgrund der leichten Umgehbarkeit und der Gefahr von Kollateralschäden an Verhältnismäßigkeitserwägungen scheitert. Wir sehen den diesen Befugnissen immanenten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz daher als das maßgebliche rechtliche Korrektiv, dessen Bedeutung außerordentlich ernst genommen werden muss.

## 2 Block I: Jugendschutz im Netz

### 2.1 Alterskennzeichnung im Internet

#### 2.1.1 Keine Kennzeichnungspflicht

BITKOM begrüßt, dass die Länder davon absehen, eine allgemeine Kennzeichnungspflicht für Internetinhalte einzuführen und stattdessen auf eine freiwillige Kennzeichnung setzen. Wir weisen gleichzeitig darauf hin, dass im Bereich der Kennzeichnung von Inhalten nicht pauschal auf „gute Erfahrungen“ aus dem Offline-Sektor, etwa bei DVDs oder Spielen zurückgegriffen werden kann. Zum einen ist die Angebotsfülle im Internet um ein vielfaches höher. Zum anderen sind Webinhalte typischerweise dynamisch, während Offline-Inhalte in der Regel statische Produkte bilden, die nach einmaliger Prüfung keine Nachkontrolle erfordern.

#### 2.1.2 Anreize zur Selbstklassifizierung & Klassifizierungstool der FSM e.V.

Entscheidend ist stattdessen, dass der Staatsvertrag im Rahmen eines Systems der freiwilligen Selbstklassifizierung Anreize für die Telemedienanbieter schafft, eine solche Einstufung vorzunehmen. Nur ein solcher Ansatz fügt sich in das Gesamtsystem der regulierten Selbstregulierung ein. Eine möglichst breit verfügbare Alterskennzeichnung gerade von Angeboten, die auf Jugendliche zugeschnitten sind, verstärkt die Wirksamkeit von Jugendschutzsystemen, die solche Angebote auslesen können. Es sollte aus Sicht des BITKOM im Auge behalten werden, dass die maßgebliche Funktion der Kennzeichnung nicht allein der Ausschluss ungeeigneter Inhalte sein kann, sondern vielmehr das gezielte Labeling spezifisch auf Kinder & Jugendliche ausgerichteter Angebote aus der Sicht der Eltern ein entscheidendes Merkmal eines lebensnahen Jugendmedienschutzes sind.

Aus Sicht der Anbieter von Telemedien bildet die Festlegung von Kriterien für die Altersbewertung einen maßgeblichen Baustein für den möglichst breiten Einsatz freiwilliger Alterskennzeichen. Die FSM hatte bereits während der Beratungen im Rahmen des Runden Tisches zu Jugendschutzprogrammen damit begonnen, ein online-gestütztes Selbstklassifizierungssystem zu entwickeln, welches Anbietern auf Basis eines Abfragemoduls die Einstufung ihrer Inhalte in die (künftigen) Altersstufen des JMStV ermöglicht. Trotz der erheblichen Komplexität dieses Ansatzes konnte die FSM die wesentlichen Eckpfeiler dieses mittlerweile weiterentwickelten Systems bereits auf den Münchner Medientagen 2010 vorstellen. BITKOM ist optimistisch, dass bereits vor dem geplanten Inkrafttreten

## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 4

des überarbeiteten Staatsvertrages ein solches Klassifizierungssystem für Webseitenbetreiber zur Verfügung stehen wird. Dies ist ein Beleg für die Effektivität der Arbeit der Selbstkontrollinstitutionen.

### 2.1.3 Selbstkennzeichnung im Web2.0, § 5 Abs. 2 S. 4 ff. JMStV-E

BITKOM begrüßt grundsätzlich die Ansätze des Entwurfs zur Frage der Kennzeichnung im Rahmen von Web2.0 Angeboten in § 5 Abs. 2 S. 4. ff und hierbei insbesondere das Aufgreifen der bereits bestehenden Initiativen der FSM im Rahmen des Verhaltenskodex Web2.0. Indem die Begründung zum Staatsvertrag hierzu nunmehr klarstellt, dass durch die neue Vorschrift weder ein eigener Haftungstatbestand geschaffen wird, noch die Haftungsprivilegierungen des Telemediengesetzes eingeschränkt werden sollen, sind die zuvor noch bestehenden Auslegungsfragen zum Normtext aus Sicht des BITKOM hinreichend ausgeräumt. Als besonders bedeutsam bewerten wir die nun in der Begründung erfolgte ausdrückliche Klarstellung, dass § 5 Abs. 3 JMStV-E keine Vorabkontrolle von Inhalten durch den entsprechenden Plattformbetreiber erfordert. Entsprechende Befürchtungen hatte es vor der Veröffentlichung der Begründung gegeben.

Ein echtes Novum bildet die mit § 5 Abs. 3 S. 2 JMStV-E geschaffene Bezugnahme auf Verhaltenskodizes der Selbstkontrollinstitutionen. Mit der gesetzestechnischen Anbindung der Kodizes schafft der Entwurf eine echte Fortentwicklung des Systems der regulierten Selbstregulierung. Dies wird von BITKOM nachdrücklich unterstützt. Es sollte mittelfristig geprüft werden, in welchen Bereichen eine solche Verknüpfung von Instrumenten der Selbstregulierung mit den gesetzlichen Anforderungen noch in Betracht kommt.

BITKOM geht entsprechend der Vorgespräche im Rahmen des Runden Tisches zum Jugendmedienschutz davon aus, dass der bereits bei der FSM bestehende Verhaltenskodex Web2.0 den in §§ 5 Abs. 3. S. 2 JMStV-E niedergelegten Anforderungen entspricht. Die neu eingefügte Norm wird daher keine rein theoretische Option bleiben, sondern mit Inkrafttreten des Staatsvertrages auch praktische Wirkung entfalten.

### 2.2 Jugendschutzprogramme, §§ 5 i.V.m. 11 JMStV-E

Jugendschutzprogramme bilden nach der formalen Systematik des geltenden JMStV einen der zentralen Bausteine des Jugendmedienschutzes in Deutschland. Diese formale Rolle spiegelt sich in der Praxis jedoch bislang nicht wider, was im Wesentlichen mit der bislang fehlenden Anerkennung entsprechender Programme durch die KJM zusammenhängt. Auch der Evaluierungsbericht des Hans-Bredow-Instituts kommt zu dem Ergebnis, dass das bestehende Regelungsprogramm gescheitert ist<sup>3</sup> und es im Bereich der Jugendschutzprogramme einer grundlegenden Überarbeitung bedarf.

BITKOM hat sich neben zahlreichen Unternehmen und weiteren Verbänden am Runden Tisch von Bund und Ländern zu Jugendschutzprogrammen beteiligt und

<sup>3</sup> Vgl. S. 9 der Zusammenfassung der Ergebnisse des Evaluationsberichts.

## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 5

hierbei auch in den Unterarbeitsgruppen zu We2.0 und Blacklisting, in deren Rahmen nicht zuletzt eine große Zahl von Herstellern von Jugendschutzsoftware die technischen Möglichkeiten und Grenzen von Jugendschutzsystemen nach dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung erläutert haben.

Wie bereits in den einleitenden Anmerkungen dargestellt, bilden Jugendschutzsysteme als technische Hilfsmittel für Eltern zur individuellen Steuerung der Internetnutzung ihrer Kinder den einzigen flächendeckend erfolgversprechenden Weg eines praktisch wirksamen Jugendmedienschutzes, der auch auf das unterschiedliche Entwicklungsniveau des einzelnen Kindes oder Jugendlichen hinreichend Rücksicht nehmen muss. Jugendschutz im Internet ist und bleibt in erster Linie eine Erziehungsaufgabe der Eltern. Es ist allerdings nachvollziehbar, dass viele Eltern sich bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe Hilfestellungen wünschen, was etwa auch BITKOM-Umfragen belegen.<sup>4</sup>

Um die Funktionsweise von Jugendschutzsystemen zu verstehen, ist es dringend erforderlich, zunächst den bereits bestehenden Markt zu analysieren. Hier haben sich in den Jahren seit Inkrafttreten der geltenden Fassungen tiefgreifende Veränderungen ergeben. Zahlreiche Softwarehersteller arbeiten auf Basis verschiedenster Ansätze an entsprechenden Lösungen. Bei der Entwicklung von Jugendschutzprogrammen besteht somit kein Marktversagen.

Dass die Verbreitung entsprechender Lösungen bei den Endkunden bislang nicht das ausreichende Maß erreicht hat, hängt damit zusammen, dass den bestehenden oder in Entwicklung befindlichen Ansätzen durch die restriktive Anerkennungspraxis Hürden in den Weg gelegt wurden. Die Novelle des JMStV muss sich vor diesem Hintergrund auf den Ansatz eines praktisch realisierbaren Jugendschutzes konzentrieren und in die Anerkennung möglichst zahlreicher Lösungen der verschiedenen Hersteller befördern. Dabei muss akzeptiert werden, dass selbstverständlich kein technisches System einen hundertprozentigen Schutz gewährleisten kann. Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden konzeptionellen Überlegungen für ein modernes Jugendmedienschutzrecht bewerten wir die einzelnen Regelungen des Entwurfs wie folgt:

### 2.2.1 Bezugnahme auf den Stand der Technik

Der vorgelegte Entwurf rekurriert in § 11 Abs. 2 S. 1 JMStV-E nunmehr auf den „Stand der Technik“. BITKOM begrüßt diesen Ansatz, der der Tatsache Rechnung trägt, dass mittlerweile eine Vielzahl von Herstellern sich mit der Entwicklung verschiedenster Jugendschutzlösungen beschäftigen, gleichwohl aber all diesen Anbietern bisher eine formelle Anerkennung versagt blieb. Ziel des gesetzlichen Rahmens muss es sein, Eltern eine möglichst große Auswahl zwischen verschiedenen Lösungen zu bieten. Nur so kann eine breite

<sup>4</sup> Sieh dazu die Pressemitteilung des BITKOM vom 7. Juli 2009: „31 Prozent der Eltern meinen, sie seien nicht in der Lage, die Web-Aktivitäten ihrer Kinder zu kontrollieren. 32 Prozent sagen, es fehlen ihnen Informationen über den Schutz von Kindern im Internet.“ ; abrufbar unter: [http://www.bitkom.org/de/presse/62013\\_60220.aspx](http://www.bitkom.org/de/presse/62013_60220.aspx)

## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 6

Aufmerksamkeit und Akzeptanz der Erziehungsberechtigten sichergestellt werden.

Eine Kernfrage eines solchen Systems wird dabei künftig sein, wie der jeweilige Stand der Technik ermittelt wird. Hierzu ist eine technische Bestandsanalyse der heute bereits am Markt verfügbaren Systeme erforderlich. Ziel muss es dabei sein, objektivierte technische Anforderungen herauszuarbeiten, die es allen Herstellern ermöglichen, den entsprechenden Standard zu gewährleisten. Um einen möglichst breiten Markt für technische Lösungen zu etablieren, muss im Rahmen dieser Analyse daher auch den unterschiedlichen technischen Herangehensweisen der verschiedenen Anbieter Rechnung getragen werden und der Stand der Technik insgesamt als ein flexibles System begriffen werden.

### **2.2.2 Das Zuverlässigkeitskriterium nach § 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV-E**

Zu überdenken ist in diesem Zusammenhang die Rolle des nach § 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV-E vorgesehenen Zuverlässigkeitskriteriums. Da dieses unabhängig vom Stand der Technik gelten soll, könnte das dem geltenden Recht immanente Problem abstrakter, in der Praxis nicht umsetzbarer Anforderungen an die Jugendschutzlösungen im Hinblick auf die automatisierte Erkennung nicht gekennzeichnete Inhalte bestehen bleiben.

Die Begründung des Staatsvertrages führt hierzu aus, die betreffende Passage beziehe sich allein auf die von den Systemen zu treffende Entscheidung, ob ein nicht gekennzeichnete Inhalt für die Altersgruppe der unter 18jährigen zugänglich gemacht werden kann; also explizit nicht auf die weiteren Altersabstufungen nach dem Staatsvertrag. Dies ist grundsätzlich als sachgerecht zu bewerten, sollte allerdings unseres Erachtens auch explizit im verfügbaren Teil entsprechend formuliert werden, da der Gesetzestext diese Interpretation nicht unmittelbar nahelegt.

Unabhängig davon muss jedoch auch für die technische Analyse in Bezug auf die 18er-Grenze der Stand der Technik die praktische Obergrenze bildet. Aus diesem Grund bleibt die Unterwerfung des entsprechenden Kriteriums unter den Stand der Technik trotz der Klarstellung in der Begründung erforderlich. BITKOM steht weiterhin auf dem Standpunkt, dass die Frage der Zuverlässigkeit der Erkennung solcher Angebote einer der Kernbestandteile im Rahmen der Ermittlung des Standes der Technik sein muss. Die Praxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die Erwartungshaltung der Aufsichtsinstanzen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit entsprechender Lösungen mit den technischen Möglichkeiten nicht in Einklang zu bringen sind – gerade dies hat zum Scheitern des geltenden Systems in der Praxis geführt. Es ist daher unerlässlich, dass sich Fragen wie Underblocking- und Overblocking-Quoten in Bezug auf spezifische Inhaltskategorien am Stand der Technik anstatt an abstrakt von der staatlichen Aufsicht formulierten Erwartungshaltungen orientieren. Gleichzeitig sichert die Bezugnahme auf den Stand der Technik auch eine zeitlich flexible Weiterentwicklung im Rahmen der Verbesserung der technischen Möglichkeiten.

## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 7

BITKOM regt daher weiterhin an, die in Nr. 2 formulierte Anforderung zu einem Bestandteil der Ermittlung des Standes der Technik zu machen.

### **2.2.3 Die Anbietungspflicht für Zugangsvermittler, § 11 Abs. 1 S. 2 JMStV-E**

Ein neues Element des Jugendmedienschutzrechts bildet die in § 11 Abs. 1 S. 2 JMStV-E vorgesehene Anbietungspflicht für Internet-Zugangspvinder. Die von uns vertretenen Zugangspvinder sind sich ihrer Rolle und Verantwortung als Schnittstelle zum Endkunden bewusst und bereit, einen Beitrag bei der Verbreitung von Jugendschutzlösungen zu leisten.

Im Hinblick auf die Konkretisierung dieser Pflicht ist zu betonen, dass die Zugangsanbieter nicht selbst verpflichtet sind, entsprechende Schutzlösungen zu entwickeln und zur Anerkennung zu führen. ISPs können lediglich durch – teils auch heute schon bestehende – Kooperationen mit entsprechenden Herstellern zur besseren Verbreitung beitragen. Die Anbietungspflicht kann daher erst dann greifen, wenn anerkannte bzw. positiv durch die FSM beurteilte Jugendschutzlösungen auch tatsächlich am Markt verfügbar sind. Diese „Marktverfügbarkeit“ sollte explizit als Voraussetzung der Anbietungspflicht integriert werden. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Hersteller von Jugendschutzlösungen auf Basis praktikabler Anforderungen in der Lage sind, rasch die notwendige jugendmedienschutzrechtliche Anerkennung und damit auch Rechtssicherheit zu erlangen. Die realistische Möglichkeit der Anerkennung rechtfertigt erst die erheblichen Investitionen, die ein Hersteller für die Entwicklung eines Jugendschutzprogramms aufwenden muss.

Hinsichtlich der weiteren Eckpunkte der Anbietungspflicht nimmt der vorgelegte Entwurf auf frühere Kritikpunkte der ITK-Branche Rücksicht, indem insbesondere reine Geschäftskundendienstleister aus dem Anwendungsbereich der Verpflichtung ausgenommen wurden. Ebenso ist zu begrüßen, dass die Regelung ausweislich der Begründung des Staatsvertrages ausdrücklich einen Wettbewerb der technischen Lösungen befördern will.

### **2.2.4 Verwenderhoheit nach § 11 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E**

Als richtigen Ansatz bewertet BITKOM die mit § 11 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E eröffnete und gleichzeitig zur Bedingung erhobene Möglichkeit, durch bestimmte Konfigurationseinstellungen eines Jugendschutzprogramms das Verhältnis des Schutzniveaus und des damit einhergehenden Overblocking-Levels selbst mitzubestimmen. Da in den bisherigen Anerkennungsverfahren der KJM nicht zuletzt das teils zu hohe Overblocking bemängelt wurde, ist es wichtig, dass ein modernisiertes Jugendmedienschutzrecht bei der Frage der Anerkennung hier einen flexibleren Ansatz wählt, der die konkreten Einstellungsmöglichkeiten des Nutzers berücksichtigt. BITKOM sieht hierin einen wesentlichen Flexibilisierungsansatz, der die Chance auf eine Vielzahl anerkennungsfähiger Programme und damit einen breiten Markt für Jugendschutzprogramme erhöht. Die Frage, der konkreten Konfigurationsoptionen für den Nutzer sollte daher übergreifend zu einem Kriterium der Anerkennung werden.

## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 8

### 2.2.5 Zugangssysteme als Teil von Jugendschutzsystemen

BITKOM bewertet die über § 11 Abs. 1 Nr. 2 JMStV-E vorgesehene Berücksichtigung von Zugangssystemen im Rahmen von Jugendschutzlösungen positiv, insbesondere in ihrer Abgrenzung zu Altersverifikationssystemen (AVS) im Sinne von § 4 JMStV. Wir unterstützen ausdrücklich ein flexibles und vielfältiges Instrumentarium für die Anbieter zur Umsetzung der Anforderungen nach § 5 Abs. 1 JMStV. Dazu sollten auch entsprechende Zugangssysteme unterhalb der an AVS gestellten Anforderungen gehören.

Unser Verständnis der Vorschrift geht – auch unter Berücksichtigung der früheren Novellierungsdiskussion – dahin, dass im Rahmen von § 11 Abs. 1 Nr. 2 JMStV-E auch Altersabfragen genügen, die im Rahmen von AVS heute als nicht ausreichend angesehen werden, etwa die Abfrage von Personalausweismummern. Diese Differenzierung scheint gestützt zu werden durch die Formulierung in § 11 Abs. 6 JMStV-E, wonach lediglich beim Zugang zu Inhalten nach § 4 Abs. 2 gewährleistet sein muss, dass eine Volljährigkeitsprüfung über einer persönliche Identifizierung erfolgt und beim einzelnen Nutzungsvorgang nur identifizierte und altersgeprüfte Personen Zugang erhalten. Bei anderen Inhalten sollte dagegen der Grad der Entwicklungsbeeinträchtigung nach § 5 Abs. 1 besonders berücksichtigt werden.

## 3 Block II: Verantwortlichkeitsdimensionen

### 3.1 Verantwortlichkeiten

Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag beinhaltet in seiner Grundkonzeption ein anbieterbezogenes Schutzkonzept, welches darauf zielt, die Anbieter von Telemedien zu einer jugendschutzkonformen Ausgestaltung zu verpflichten. Viele der am JMStV in jüngerer Zeit geäußerten fundamentalen Kritikpunkte hängen damit zusammen, dass ein solches anbieterbezogenes Schutzkonzept im Netz zwangsläufig unzulänglich ist, da die niedergelegten Verpflichtungen faktisch nur gegenüber inländischen Anbietern durchsetzbar sind und selbst hier angesichts der begrenzten Ressourcen der Aufsicht und der Fülle der Angebote die Durchsetzung nie flächendeckend erfolgen kann.

BITKOM erkennt die vom JMStV betonte Anbieterverantwortung an und weist darauf hin, dass sämtliche großen Portalbetreiber, Social Networks oder Suchmaschinen in Deutschland große Anstrengungen im Bereich des Jugendmedienschutzes unternehmen, die gerade im Rahmen der Arbeit der Selbstkontrollen auch über das gesetzlich Geforderte hinausgehen. Das vom JMStV angebotene Instrumentarium wird von den Anbietern ausgenutzt; es wird beispielsweise in der Praxis durchaus auch mit den zuletzt in der öffentlichen Debatte häufig kritisierten Sendezeitbegrenzungen gearbeitet.

Gleichzeitig muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass ein anbieterbezogenes Schutzkonzept allein nicht ausreichend sein kann, sondern durch einen wirksamen Individualschutz auf Seiten der Aufsichtspersonen ergänzt werden muss. Nicht die Anbieterverantwortung, sondern der unzureichende Individual-



## Stellungnahme

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 9

schutz ist aus Sicht des BITKOM insofern die offene Flanke des Jugendmedienschutzes im Netz. Auch die Länder haben dieses Problem aufgrund des Evaluierungsberichts des Bredow-Instituts identifiziert und mit der Novelle den Versuch unternommen, durch die Förderung der Verbreitung technischer Jugendschutzlösungen den Eltern und anderen Aufsichtspersonen verstärkt Instrumente an die Hand zu geben, die ihnen die Ausübung ihrer Erziehungsfunktion bei der Steuerung des Internetkonsums erleichtern. Dies ist der richtige Weg, da auch BITKOM-Studien belegen, dass viele Eltern großes Interesse daran haben, das Surfverhalten ihrer Kinder zu steuern, sich mit dieser Aufgabe jedoch überfordert fühlen.<sup>5</sup> Technische Jugendschutzlösungen bilden den Weg, dieses Dilemma zu lösen.

Ein wesentliches Modul für entsprechende Schutzlösungen, eine medienpädagogisch betreute und redaktionell gepflegte Whitelist mit Angeboten, welche für Kindern bis zu 12 Jahren geeignet sind, steht seit einigen Jahren im Rahmen des Projekts fragFINN.de zur Verfügung. Dieses, weltweit einmalige, Projekt wird von zahlreichen unserer Mitgliedsunternehmen getragen und mit erheblichen Mitteln finanziert. Die Wirtschaft engagiert sich also bereits in diesem Feld des deutschen Jugendmedienschutzes und unterstützt auch auf diese Weise die Eltern. Dies wird flankiert durch zahlreiche Maßnahmen der Elternaufklärung und Medienkompetenzsteigerung, sei es im Rahmen unternehmenseigener Initiativen, im Rahmen der Arbeit der Selbstkontrollen oder in öffentlichen Projekten.

### 3.2 Anbieterbegriff

Frühere Fassungen des Entwurfs zum 14. RfÄStV sahen eine Ausdehnung des allgemeinen Anbieterbegriffs des JMStV im Hinblick auf Hosting- und Access-Provider vor, die zu einer weitreichenden Haftungsverschiebung und zu Konflikten mit den Haftungsregelungen des Telemediengesetzes (TMG) geführt hätten. Die Länder haben diese ursprünglich beabsichtigte Modifikation des Anbieterbegriffs im Laufe des Entwurfsverfahrens allerdings revidiert, was wir ausdrücklich begrüßen.

Stattdessen wird nun auch in der Begründung klargestellt, dass keine Neufassung des Anbieterbegriffs mit der Novellierung einhergeht. Darüber hinaus stellt die Begründung im Rahmen der Regelungen für Web2.0-Plattformen klar, dass eine Ausdehnung der Haftung für fremde Inhalte erfolgen, noch eine Haftung nach allgemeinen Gesetzen begründet werden soll. In allgemeiner Form erläutert die Begründung schließlich auf Seite 22, dass das im Telemediengesetz geregelte abgestufte Haftungssystem unberührt bleibt. BITKOM regt an, diese Klarstellung angesichts ihrer immensen Bedeutung für das Verantwortlichkeitsregime im Netz insgesamt in den verfügbaren Teil des Staatsvertrages zu integrieren.

<sup>5</sup> Vgl. Pressemitteilung des BITKOM vom 7. Juli 2009, [http://www.bitkom.org/de/presse/62013\\_60220.aspx](http://www.bitkom.org/de/presse/62013_60220.aspx).

## **Stellungnahme**

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 10

### **3.3 Kennzeichnung technischer Standards**

Schon im Rahmen des Runden Tisches wurde von allen Seiten die Bedeutung einheitlicher technischer Standards für freiwillige Kennzeichnungen herausgearbeitet. Nur einheitliche Schnittstellen können gewährleisten, dass möglichst viele verschiedene technische Schutzlösungen auf den Markt kommen, so dass Eltern verschiedene Optionen zur Verfügung stehen. Während der Beratungen zum Staatsvertrag wurde die Einrichtung einer speziellen Arbeitsgruppe beschlossen, die sich mit der Festlegung solcher Standards beschäftigen soll. Diese Arbeitsgruppe hat mittlerweile ihre Arbeit aufgenommen und bereits erhebliche Fortschritte erzielt. Das in Arbeit befindliche umfassende Label-Konzept wird derzeit mit allen in § 12 JMStV-E genannten Beteiligten mit dem Ziel einer möglichst raschen Festlegung der entsprechenden Standards diskutiert. BITKOM geht angesichts des erfolgsversprechenden Verlaufs der bisherigen Arbeitsgruppenarbeit davon aus, dass die technischen Schnittstellen-Standards bereits Ende 2010 – Anfang 2011 zur Verfügung stehen werden. Auch dies belegt, dass die Selbstregulierung durch die Wirtschaft gerade bei komplexen technologischen Fragestellungen das effektivste Mittel der Umsetzung der staatsvertraglichen Anforderungen bildet.

## **4 Block III: Sonstiges - Regulierte Selbstregulierung**

### **4.1 Bestätigung der regulierten Selbstregulierung durch die Novelle**

Die Novellierung beinhaltet an verschiedenen Stellen eine Stärkung des Systems der regulierten Selbstregulierung, wie es auf Basis des geltenden Rechts bereits seit 2003 praktiziert wird. Maßgebliche Elemente dieses vertieften Ansatzes sind etwa die erstmalige Einbindung der freiwilligen Kodizes im Rahmen von Web2.0-Angeboten, die Privilegierung von Selbstklassifizierungssystemen der Selbstkontrollen sowie die neue Rolle der Selbstkontrollen im Rahmen der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen (s. dazu unten Punkt 4.2). Diese Stärkung des Prinzips der Selbstregulierung unterstützen wir nachdrücklich. Mit ihr wird die Arbeit der Selbstkontrollen, konkret der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V., politisch bestätigt und das konstruktive Verhältnis zwischen staatlicher Aufsicht und Selbstregulierung der Wirtschaft gewürdigt. BITKOM unterstützt die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter durch eine Fördermitgliedschaft und bewertet das System der regulierten Selbstregulierung nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre als dauerhaft tragfähig und als Vorbild für andere Regulierungsmaterien, etwa das Datenschutzrecht, wo BITKOM derzeit zusammen mit verschiedenen Unternehmen der Geodatenwirtschaft an einem Branchenkodex für Geodatendienste arbeitet.

### **4.2 Das neu gestaltete Anerkennungsverfahren für Jugendschutzlösungen**

Mit § 11 Abs. 3 JMStV wird das Anerkennungsverfahren für Jugendschutzprogramme neu geregelt. Diese betrifft nicht die materiellen Voraussetzungen der Anerkennungsfähigkeit, sondern die Zuständigkeitsaufteilung zwischen der Kommission für Jugendmedienschutz und anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Nach dem Novellierungsentwurf bleibt künftig zwar

## **Stellungnahme**

Entwurf zum 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 10. Juni 2010

Seite 11

weiterhin die KJM primär zuständig für die Anerkennung, gleichzeitig kann jedoch künftig eine anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle eine positive Beurteilung abgeben, was als Anerkennung gilt, soweit die KJM nicht innerhalb von vier Monaten diese Beurteilung beanstandet.

BITKOM begrüßt diese neue Befugnisaufteilung zwischen Selbstkontrolle und staatlicher Aufsicht. Das so etablierte System entspricht dem Grundansatz der regulierten Selbstregulierung. Insbesondere durch die Bezugnahme auf § 20 Abs. 5 S. 2 JMStV wird außerdem eine hinreichende Konkretisierung der jeweiligen Prüfungsbereiche sichergestellt. BITKOM geht daher davon aus, dass sich auf Basis der neu geschaffenen Befugnisaufteilung eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Institutionen im Bereich der Anerkennung technischer Jugendschutzlösungen entwickeln wird.