



## **Schriftliche Stellungnahme der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) zur Anhörung »JMStV-Arbeitsentwurf« am 27.01. 2010**

### **1. Zusammenfassung**

Die vorgeschlagenen Änderungen im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) haben das Potential, die Situation des Jugendmedienschutzes im Online-Bereich zu verbessern. Dies ist ebenso positiv zu bewerten wie die formulierte Absicht, dabei insbesondere auf die langjährige Erfahrung und hohe Kompetenz der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) zurückzugreifen. Insbesondere zu begrüßen sind folgende Regelungen: § 5 Abs. 3 JMStV-E (Übernahme der USK-Bewertungen und –Kennzeichen); § 12 S. 2 (Beteiligung der USK); § 15 Abs 2 S. 2 (Benehmenspflicht). Dringender Änderungsbedarf wird insbesondere für folgende Regelungen gesehen: § 5 Abs. 2 S. 3 JMStV-E (Vorbehaltsregelung); § 5 Abs. 2 (Öffnung der Kennzeichnungskompetenz); § 19 Abs. 4 S. 5 (zeitliche sowie definitorische Einschränkung der Anerkennungsfiktion); § 19 Abs. 5 S. 1 (Anerkennungswiderruf), § 20 Abs. 5 S. 1 (Struktur der Selbstkontrollen); AVS für 18er Telemedieninhalte.

### **2. Allgemeine Anmerkung zum JMStV-Arbeitsentwurf**

Die im Rahmen des Arbeitsentwurfs vom 07.12.2009 vorgeschlagenen Änderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) sind im Allgemeinen zu begrüßen. Sie tragen insbesondere der bereits weit fortgeschrittenen Medienkonvergenz Rechnung und erlauben im Bereich der Selbstregulierung eine homogenere Bewertung von Offline- und Online-Medieninhalten.

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) bewertet insoweit durch seine Gremien schon seit über 15 Jahren erfolgreich und mit großer Fachkompetenz und Erfahrung Computerspiele im Bildträger- bzw. Trägermedienbereich. Vor diesem Hintergrund sind die im JMStV-Arbeitsentwurf zum Ausdruck kommenden Erwägungen, die fachliche Expertise der USK auch für den Bereich der Unterhaltungssoftware in Telemedien zu eröffnen, sachgerecht und angesichts der Konvergenzentwicklungen auch alternativlos. Denn im Hinblick auf die Umsetzung des Jugendschutzes ist letztlich unerheblich, über welches Medium Spielinhalte zugänglich gemacht und genutzt werden. Entscheidend ist allein der jeweilige Content ungeachtet dessen, ob er im Internet als Browser-Game, Downloadangebot oder sonstiges Online-Spiel konsumiert wird oder ob er auf Datenträgern wie CD-ROM, DVD oder Blue-Ray vertrieben wird. Insoweit ist die

Erweiterung der Prüfkompetenz der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle auf Telemedien die einzige Möglichkeit, eine im Computerspielbereich erfahrene und nach gesetzlicher Institutionalisierung (§ 14 Abs. 6 JuSchG) bewährte Stelle mit der fachgerechten Prüfung dieser spezifischen, interaktiven Unterhaltungsmedien zu betrauen.

Im Hinblick auf die konkrete Umsetzung der JMStV-Änderung gemäß dem vorliegenden Arbeitsentwurf bedarf es indes aus Sicht der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle nachfolgender ergänzender Anmerkungen.

### **3. Zu § 5 JMStV-E**

#### **a) Alterseinstufung und fakultative Anbieterkennzeichnung**

Die ausdrückliche und weitergehende Orientierung der Entwicklungsbeeinträchtigung nach § 5 Abs. 1 JMStV-E an den bereits in § 14 Abs. 2 JuSchG etablierten Altersstufen ist zu begrüßen. Auch der Verzicht auf eine obligatorische Kennzeichnungspflicht im Rundfunk- und Telemedienbereich ist alternativlos, da insoweit eine pauschale ordnungsrechtliche Anbieterpflicht zur Kennzeichnung aller Angebote aufgrund der schnellen Veränderbarkeit und Flüchtigkeit vieler Inhalte im Online-Bereich weder umsetzbar noch sachgerecht erscheint.

#### **b) Verwässerung der Kennzeichenqualität durch Öffnung für Anbieter**

Aufgrund der Öffnung einer Kennzeichnungskompetenz für alle Anbieter nach § 5 Abs. 2 JMStV-E ist bereits heute sicher vorherzusagen, dass dies zu einer massiven Schwächung der Qualität, Authentizität und Glaubwürdigkeit der Kennzeichen führen würde. Die bisher allein durch die fachkompetenten Selbstkontrollenrichtungen der USK und der FSK vergebenen Kennzeichen genießen eine unvergleichbar hohe gesellschaftliche Akzeptanz und werden von Eltern und Erzieher(inne)n als nahezu wichtigster Orientierungspunkt im Umgang mit Medien durch Kinder und Jugendliche genutzt.

Die in § 5 Abs. 2 JMStV-E vorgesehene Öffnung der Kennzeichnungskompetenz für alle Anbieter des Rundfunks und der Telemedien setzt diese bedeutende Funktion der gesellschaftlichen Orientierung an den qualitativ hochwertigen und glaubwürdigen Alterskennzeichen ohne Not aufs Spiel. Vor diesem Hintergrund sollte Anbietern zwar – wie bisher – die Möglichkeit der Eigenbewertung eingeräumt sein. Die Kompetenz der Alterskennzeichnung als qualitativ hochwertiges Prüfsiegel mit Orientierungsfunktion muss indes den fachkompetenten anerkannten Selbstkontrollenrichtungen nach § 19 Abs. 3 und 4 JMStV-E vorbehalten sein.

#### **c) Übernahme von JuSchG-Kennzeichnungen**

Ausdrücklich zu begrüßen ist die in § 5 Abs. 3 JMStV-E geregelte Übernahme der USK-Bewertungen und -Kennzeichen nach § 14 Abs. 2 JuSchG für den Online-

Bereich. Die Regelung bringt zum Ausdruck, dass der USK für den Spielbereich aufgrund ihrer besonderen Erfahrung und Fachkompetenz eine Bewertungsprärogative zukommt. Haben Bildträger mit Spielprogrammen den Prüf- und Bewertungsprozess der USK nach § 14 Abs. 2 JuSchG durchlaufen, gilt die entsprechende Bewertung verbindlich für inhaltsgleiche Telemedien auch dann, wenn Anbieter oder andere Jugendschutzstellen eine abweichende Bewertung vornehmen würden.

#### **d) USK-Online-Kennzeichenübernahme unter KJM-Vorbehalt**

Gegenüber der genannten automatischen Bewertungs- und Kennzeichenübernahme nach § 5 Abs. 3 JMStV erscheint aber aus Sicht der USK die für den umgekehrten Fall vorgesehene Regelung des § 5 Abs. 2 S. 3 JMStV-E rechtssystematisch inkonsistent. Denn danach soll die Übernahme entsprechender Altersstufen-Bewertungen der USK bei Telemedien für Bildträger unter dem Vorbehalt einer Bestätigung durch die KJM stehen. Dies mag für Bewertungen des FSF und/oder der FSM vor allem im Filmbereich sinnvoll sein.

Eine derartige Regelung erscheint aber im Spielbereich nicht nur aufgrund der gesetzlichen Institutionalisierung der USK sowie der höheren Fachkompetenz und Prüferfahrung der USK unsachgemäß und stünde zudem rechtssystematisch im Widerspruch zu § 5 Abs. 3 JMStV. Sie ist insoweit auch kaum praktikabel und würde voraussichtlich von Anbietern der Unterhaltungssoftware-Wirtschaft nicht wahrgenommen werden. Denn die bisherigen Erfahrungen hinsichtlich der Verfahrensdauer bei Entscheidungen der KJM lassen die Prognose nicht fernliegend erscheinen, dass eine entsprechende „Bestätigung“ einer USK-Altersstufenbewertung durch die KJM erst nach mehreren Wochen oder Monaten vorliegen würde. Dies ginge mit den in der Praxis üblichen und notwendigen – meist international abgestimmten – Release-Dispositionen innerhalb weniger Tage nicht konform. Ein entsprechendes bürokratisches „Doppelprüfverfahren“ im Sinne des § 5 Abs. 2 S. 3 JMStV-E würde daher in der Praxis nicht wahrgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf die für einen effektiven Jugendschutz unerlässliche Verfahrensökonomisierung sowie aus Gründen der Rechtssicherheit für Anbieter wird daher angeregt, auch für den Telemedien-Bereich eine automatische Übernahme von USK-Bewertungen für den Bildträger-Bereich zu normieren, ohne dass es einer Bestätigung durch die KJM bedarf. Dies sollte jedenfalls für die Selbstkontrollen nach § 14 JuSchG, § 19 Abs. 4 JMStV-E (USK und FSK) gelten. Eine entsprechende Regelung würde zudem den bislang im Arbeitsentwurf bestehenden rechtssystematischen Widerspruch zu § 5 Abs. 3 JMStV auflösen.

#### **4. Zu §§ 12, 15 Abs. 2 S. 2 JMStV-E**

##### **Beteiligung der USK als anerkannte Selbstkontrolleinrichtung**

Soweit nach § 12 S. 2 JMStV-E bei der Festlegung der einheitlichen Kennzeichen zuvörderst die „anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ mitwirken, ist dies zu begrüßen. Insoweit ist klarstellend darauf hinzuweisen, dass dies aufgrund der Regelung des § 19 Abs. 4 S. 5 JMStV auch für die Selbstkontrolleinrichtung des USK gilt. Dies ergibt sich auch daraus, dass ein Gutteil der zu kennzeichnenden Angebote nach § 5 Abs. 2 JMStV-E gerade durch die USK bewertet werden wird und die USK mithin am Abstimmungsprozess beteiligt sein muss.

Gleiches gilt hinsichtlich der „Benehmenspflicht“ nach § 15 Abs 2 S. 2 JMStV-E, da die Satzungen und Richtlinien zur Durchführung des Staatsvertrages nach den vorgesehenen Änderungen des Arbeitsentwurf in vergleichbarer Weise die USK und die FSK betreffen wie die übrigen Selbstkontrolleinrichtungen, welche ein Anerkennungsverfahren nach § 19 Abs. 3 und 4 JMStV durchlaufen haben.

#### **5. Zu § 19 JMStV-E**

##### **a) USK als anerkannte Selbstkontrolleinrichtung**

Grundsätzlich zu begrüßen ist die in § 19 Abs. 4 S. 5 für die USK geregelte Anerkennungsfiktion. Die sachliche Richtigkeit der Regelung ergibt sich vor allem daraus, dass aufgrund der bestehenden Vereinbarung mit den Obersten Landesjugendbehörden und der Beteiligung der Landesjugendministerien bei USK-Entscheidungen durch den Ständigen Vertreter zumindest in gleichem Maße eine fachliche Unabhängigkeit und Prüfkompetenz zu konstatieren ist wie bei Selbstkontrolleinrichtungen, welche das Anerkennungsverfahren nach § 19 Abs. 3 und 4 JMStV durchlaufen haben.

Die zeitliche Beschränkung auf Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, die „aufgrund einer zum 1. Januar 2010 bestehenden Vereinbarung nach §14 Abs. 6 Satz 1 des Jugendschutzgesetzes“ tätig sind, lässt offen, ob Änderungen oder Neufassungen dieser Vereinbarungen nach dem gesetzten Zeitpunkt Folgen im Hinblick auf die Anerkennung nach sich ziehen. Hier erscheint es angebracht, durch eine ersatzlose Streichung der unnötigen Regelung, Rechtssicherheit herzustellen.

Problematisch ist ebenfalls die weiterhin im Arbeitsentwurf formulierte Begrenzung der Anerkennung der USK zu sehen, soweit es „im Wesentlichen unveränderbare Spielprogramme“ betrifft. Insoweit ergibt sich für die praktische Rechtsanwendung eine erhebliche Unbestimmtheit, welche Spielprogramme als „im Wesentlichen unveränderbar“ anzusehen sind und welche nicht. Die Veränderbarkeit gewisser Spielinhalte und -abläufe liegt in der Natur des interaktiven Unterhaltungsmediums. Um erhebliche Rechtsunsicherheiten im Rahmen der

praktischen Anwendung zu vermeiden, erscheint daher vorzugswürdiger, die formulierte Einschränkung zu streichen. Gegebenenfalls wäre eine Begrenzung durch bereits anderweitig im JMStV etablierte und in der Judikatur ausgelegte Formulierungen wie insbesondere der Rechtsbegriff „vorlagefähiger“ Spielprogramme (vgl. § 20 Abs. 3 JMStV) vorzuziehen, um dem Bestimmtheitsgebot, der rechtssystematischen Konsistenz und der Rechtsicherheit für Anbieter besser Rechnung zu tragen.

Die Beschränkung auf „im Internet zum Herunterladen“ angebotene Inhalte ist nach diesseitigem Wortlautverständnis auf die Alternative der „für das Kino produzierten Filme“ eingegrenzt und gilt nicht für den Spielbereich. Doch ungeachtet der Mehrdeutigkeit der Regelung macht eine Begrenzung auf den Download-Bereich angesichts der heutigen, tatsächlichen Gegebenheiten im Online-Medienbereich keinen Sinn und ist angesichts der vielfachen anderweitigen Distributionsarten nicht nachvollziehbar. Aus Sicht des Nutzers und auch unter dem Gesichtspunkt der jugendschutzrechtlichen Bewertungsmöglichkeit macht es nicht den geringsten Unterschied, ob etwa ein Kinofilm heruntergeladen wird oder als Streaming-Angebot rezipierbar ist. Im Bereich der Spielprogramme ist eine Bewertung und Alterskennzeichnung auch bei Nicht-Download-Angeboten wie z.B. Browser-Games ohne weiteres möglich. Ihr Ausschluss aus der Anerkennungsfiktion bei Bewertungen der USK ist weder nachvollziehbar noch im Sinne eines umfassenden Jugendschutzes vertretbar. Die Beschränkung auf Download-Angebote ist daher ersatzlos zu streichen.

#### **b) Keine Anwendbarkeit des § 19 Abs. 5 JMStV-E für den USK-Bereich**

Soweit in § 19 Abs. 5 JMStV-E die Möglichkeit der Beanstandung anerkannter Selbstkontrolleinrichtungen sowie der Anerkennungswiderruf durch die Landesmedienanstalt bzw. die KJM vorgesehen ist, wird deutlich darauf hingewiesen, dass die Vorschrift nicht für die nach § 14 JuSchG geregelten Selbstkontrolleinrichtungen der USK und der FSK Anwendung finden kann. Dies ergibt sich nicht nur aus gesetzekompetenzrechtlichen und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, sondern auch aus der Rechtssystematik, wonach insbesondere ein Widerruf (§ 49 VwVfG) nur bei formal als Verwaltungsakt erfolgter Anerkennung im Sinne des § 19 Abs. 3 und Abs. 4 S. 1 JMStV möglich ist.

Aufgrund des allgemeinen Verweises auf „nach Absatz 4 anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ im Arbeitsentwurf besteht indes Raum für eine missverständliche Interpretation der Vorschrift hinsichtlich der hiervon erfassten Selbstkontrolleinrichtungen. Es wird daher zur Klarstellung und zur hinreichend bestimmten Regelung die Ersetzung durch folgenden Wortlaut angeregt: „...nach § 19 Abs. 3 und Abs. 4 S. 1 anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle...“.

## **6. Zu § 20 Abs. 5 JMStV-E**

Die im Arbeitsentwurf vorgesehene Streichung der Alternative der „Unterwerfung unter die Statuten“ ist vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis der FSF und der FSM zwar nachvollziehbar. Aufgrund der nunmehr eingeführten Anerkennungsfiktion nach § 19 Abs. 4 JMStV-E für die USK und die FSK ist jedoch wiederum zu berücksichtigen, dass diese aufgrund ihrer organisatorischen Struktur keine Möglichkeit eines Mitgliedsbeitritts im Sinne des – nach Entwurf – einzig verbleibenden Privilegierungsfalls für Anbieter vorsehen. Die Folge wäre bei strenger Lesart, dass die bei der USK und die FSK vorlegenden Anbieter entgegen der offensichtlichen rechtspolitischen Intention nicht den Haftungsprivilegierungen nach § 20 Abs. 5 JMStV unterfallen würden. Bei der USK stammt ein großer Teil der Antragsteller aus dem Ausland. Im Rahmen des Kennzeichnungsverfahrens unterwerfen sich auch solche Anbieter derzeit den geltenden Statuten. Diese für den Jugendschutz äußerst positiv wirkende Praxis würde durch die vorgeschlagene Regelung verhindert. Vor diesem Hintergrund ist die vormals geregelte Alternative mit folgender Maßgabe zu erhalten: „oder unterwirft er sich den Statuten einer Selbstkontrollereinrichtung nach § 19 Abs. 4“

## **7. Zu Ziff. II. Frage 3 der Agenda „18er Telemedien“**

Die gemäß der Gliederung der Anhörung zur Diskussion gestellte Frage der staatsvertraglichen Vorschreibung eines Altersverifikationsverfahrens für entwicklungsbeeinträchtigende Telemedienangebote „ab 18“ wirft nicht nur erhebliche verfassungsrechtliche Fragestellungen auf. Zum einen erscheint eine Ungleichbehandlung gegenüber dem dann privilegierten Rundfunk mit Art. 3 GG kaum vertretbar. Insbesondere ist die – auch aus Sicht der Normalbürger – kaum nachvollziehbare Frage aufgeworfen, weshalb „ab 18“-Inhalte im Fernsehen im Nachtprogramm frei verfügbar und über Videorekorder zu jeder Tageszeit frei zur Aufnahme programmierbar sein sollen, hingegen bei Telemedien eine entsprechende Beschränkung der Verbreitungszeit oder vergleichbare Wahrnehmungserschwernisse nicht hinreichend sein sollen und statt dessen für die Nutzer erhebliche Zugangsbarrieren wie bei den weit gravierenderen pornographischen Inhalten zu überwinden wären.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die aus Sicht des Jugendschutzes positiv zu bewertende Praxis der Erstellung spezifischer bzw. geschnittener Inhalte für den Deutschen Markt durch die faktische Gleichstellung mit indizierten Inhalten von Anbietern im Bereich der Telemedien kaum geübt würde.

Berlin, 20. Januar 2010

Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

Marchlewskistr. 27 | 10243 Berlin – Germany | Tel: +49-30-29363829-0 |

Fax: +49-30-29363829-9 | E-Mail: kontakt@usk.de | Internet: www.usk.de