



Dokumentation

Die gemäß § 17 JuSchG-E geplante Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz als Aufsichtsbehörde zur Überprüfung von Vorsorgemaßnahmen mit Blick auf den Grundsatz der Staatsferne der Medienaufsicht

Die gemäß § 17 JuSchG-E geplante Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz als Aufsichtsbehörde zur Überprüfung von Vor-sorgemaßnahmen mit Blick auf den Grundsatz der Staatsferne der Medienaufsicht

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 046/20
Abschluss der Arbeit: 23. Oktober 2020
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Die geplante Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz	4
2.1.	Selbstständige Bundesoberbehörde	4
2.2.	Medienbezogene Aufsichtsaufgaben	4
3.	Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz und Gebot der Staatsferne	5
3.1.	Degenhart	5
3.2.	Hans-Bredow-Institut für Medienforschung	6
3.3.	Hopf und Braml	6
3.4.	VAUNET – Verband Privater Medien e. V.	7
3.5.	Deutscher Journalisten-Verband	7
3.6.	Issmer	8
3.7.	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.	8
4.	Anlagen	8
4.1.	Degenhart: Staatsferne der Medienaufsicht – Zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes	8
4.2.	Schulz/Dreyer: schriftliche Stellungnahme des Hans-Bredow-Instituts	8
4.3.	VAUNET – Verband Privater Medien e. V: Positionspapier anlässlich der Verbändeanhörung	9

1. Vorbemerkung

Das Bundeskabinett hat am 14.10.2020 einen Gesetzesentwurf¹ zur Änderung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG)² beschlossen.³ Dieser Regierungsentwurf wird im Folgenden als JuSchG-E bezeichnet. In der vorliegenden Dokumentation werden die Ansichten einer Auswahl unterschiedlicher Experten zur geplanten Schaffung einer Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz und ihrer Aufgabe als Aufsichtsbehörde zur Überprüfung von Vorsorgemaßnahmen mit Blick auf den Grundsatz der Staatsferne der Medienaufsicht kursorisch dargestellt.

2. Die geplante Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz

2.1. Selbstständige Bundesoberbehörde

Der JuSchG-E sieht u.a. vor, die „Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien“ in „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ umzubenennen und ihr weitere Aufgaben und Befugnisse zu übertragen. Bei der künftigen Bundeszentrale soll es sich um eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend handeln.⁴ Derartige selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG können für Gebiete errichtet werden, auf denen dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Ungeachtet der Errichtung als „selbstständige Bundesoberbehörden“ handelt es sich hierbei um unmittelbare Bundesverwaltung.⁵

2.2. Medienbezogene Aufsichtsaufgaben

Der neuen Behörde sollen zum Teil auch medienbezogene Aufsichtsaufgaben zugewiesen werden. Unter anderem soll sie gem. §§ 24a und 24b JuSchG-E die Angemessenheit der Vorsorgemaßnahmen von „Diensteanbieter[n], die fremde Informationen für Nutzerinnen und Nutzer mit

-
- 1 Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 14.10.2020, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/161188/b2418b1c2069188f8508ec2281fef0b2/gesetzentwurf-aenderung-jugendschutzgesetz-data.pdf> (abgerufen am: 22.10.2020 wie alle weiteren URL).
 - 2 Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/juschg/BJNR27300002.html>.
 - 3 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Jugendschutzgesetz wird reformiert, 14.10.2020, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/jugendschutzgesetz-wird-reformiert/161184>.
 - 4 Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 14.10.2020, S.58.
 - 5 Vgl. Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 86 Rdn. 13 sowie Art. 87 Rdn. 64; Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 (2012) Rn. 254.

Gewinnerzielungsabsicht speichern oder bereitstellen“ (§ 24a Abs. 1 JuSchG-E) – sogenannten „Social Media-Anbietern“ prüfen.⁶

3. Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz und Gebot der Staatsferne

3.1. Degenhart

Im Rechtsgutachten „Staatsferne der Medienaufsicht - Zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes“, das die Direktorenkonferenz der Medienanstalten in Auftrag gegeben hat, nimmt Prof. Dr. Christoph Degenhart Stellung zu Fragen der Staatsferne der Medienaufsicht insbesondere im Hinblick auf das Aufgabengebiet der vorgesehenen Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz.⁷

Ein wesentliches Ergebnis dieser Begutachtung ist, dass die vorgesehene Übertragung der Aufsichtsbefugnisse nach §§ 24a, 24b JuSchG-E gemäß § 17a Abs. 3 JuSchG-E an die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz nach § 17 JuSchG-E im Widerspruch zum Gebot der Staatsferne aus Art. 5 Abs. 1 GG stehe.⁸

Als selbstständige Bundesbehörde im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums sei die Bundeszentrale nicht staatsfern.⁹ Selbstständig in diesem Sinne bedeute nämlich nicht weisungsfrei. Vielmehr handle der Staat unmittelbar durch Bundesoberbehörden. Zur Wahrung des Gebots der Staatsferne dürfe keine auch nur mittelbare staatliche Einflussnahme möglich sein.¹⁰

Mit der Zuweisung von Aufsichtsfunktionen an die Bundeszentrale würde ein verfassungskonformes Modell der Aufsicht über Medien für den Bereich der Vorsorgemaßnahmen nach § 24a JuSchG-E nicht erreicht werden.¹¹ Die Aufsicht beschränke sich nicht darauf, ob überhaupt Vorsorgemaßnahmen getroffen würden, sondern auch auf die Organisation der Diensteanbieter, was eine Bewertung der einzelnen Angebote bedinge. Das jeweilige Telemedienangebot müsse geprüft werden, ob und in welchem Maße es relevant für die Schutzziele sei. Um diese Feststellung zu

6 Schulz/Dreyer, schriftliche Stellungnahme des Hans-Bredow-Instituts zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 28.2.2020, S.13, abrufbar unter: <https://www.hans-bredow-institut.de/de/publikationen/stellungnahme-zum-entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-jugendschutzgesetzes>.

7 Degenhart, Staatsferne der Medienaufsicht – Zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes, Rechtsgutachten im Auftrag der Medienanstalten vom 21.08.2020, abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/20200909_Staatsferne_der_Medienaufsicht.pdf.

8 Ebd., S. 28.

9 Ebd., S. 3.

10 Ebd., S. 26.

11 Ebd., S. 18.

treffen, sei eine inhaltliche Bewertung impliziert. Daher eröffne auch diese Form der mittelbaren Aufsicht über Inhalte der Telemedien eine Möglichkeit, die für inhaltsbezogene Kontrolle genutzt werden könne.¹²

3.2. Hans-Bredow-Institut für Medienforschung

Diese Bedenken bezüglich des Gebots der Staatsferne werden auch von anderen Stellen geteilt. In ihrer schriftlichen Stellungnahme zu dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes für das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung¹³ kritisieren Stephan Dreyer und Wolfgang Schulz, dass mit der neu zu schaffenden Bundeszentrale eine unmittelbar in die „Staatshierarchie“ eingeordnete Stelle mit Aufgaben der Medienaufsicht beauftragt werde.¹⁴ Das Staatsfernegebot sei durch medienbezogene Entscheidungsrechte unmittelbar staatlicher Stellen deutlich herausgefordert.¹⁵ Gerade vor dem Hintergrund dieser Problematik sei im Gegensatz hierzu im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)¹⁶ der Grundsatz der Anbieterselbstkontrolle und eine nachträgliche staatsferne Kontrolle durch die Landesmedienanstalten gewählt worden.¹⁷

3.3. Hopf und Braml

Ebenfalls bewerten Dr. Kristina Hopf und Birgit Braml die vorgesehene Bundeszentrale mit ihren aufsichtsrechtlichen Befugnissen in ihrem Aufsatz „Die Entwicklung des Jugendmedienschutzes 2019“ als verfassungsrechtlich bedenklich.¹⁸ Die Behörde sei nicht staatsfern ausgestaltet, da sie nicht getrennt und unabhängig von der Regierung sei.¹⁹ Insbesondere sei die geplante Zuweisung

12 Ebd., S. 23.

13 Schulz/Dreyer, schriftliche Stellungnahme des Hans-Bredow-Instituts zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 28.2.2020, abrufbar unter: <https://www.hans-bredow-institut.de/de/publikationen/stellungnahme-zum-entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-jugendschutzgesetzes>.

14 Ebd., S.14.

15 Ebd., S.14.

16 Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), abrufbar unter : https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/JMStV_Genese/Jugendmedienschutz-Staatsvertrag_JMStV_in_der_Fassung_des_19_RA_StV.pdf.

17 Schulz/Dreyer, schriftliche Stellungnahme des Hans-Bredow-Instituts zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 28.2.2020, S.14.

18 Hopf/Braml, Die Entwicklung des Jugendmedienschutzes 2019, ZUM 2020, 318.

19 Ebd.

der Überprüfung der Vorsorgemaßnahmen an die neue Behörde vor diesem Hintergrund kritisch zu sehen.²⁰

3.4. VAUNET – Verband Privater Medien e. V.

Diese Auffassung teilt auch der VAUNET – Verband Privater Medien e. V. in seinem Positionspapier anlässlich der Verbändeanhörung zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes.²¹ Demnach werde durch die Änderung des Jugendschutzgesetzes eine Ausweitung der staatlichen Aufsicht angestrebt, anstatt die von der Wirtschaft getragenen freiwilligen Selbstkontrollen zu fördern.²² Mit Gründung der staatlichen Bundeszentrale neben der staatsfern organisierten Kommission für Jugendmedienschutz bestünden unnötigerweise zwei Einrichtungen, die jeweils Telemedien unter Jugendschutzgesichtspunkten beaufsichtigen.²³ Dies widerspreche dem Grundprinzip einer staatsfern organisierten Medienaufsicht.²⁴

3.5. Deutscher Journalisten-Verband

Zudem sieht der Deutsche Journalisten-Verband, wie er in einer Pressemitteilung deutlich macht, den Grundsatz der Staatsferne der Medienaufsicht durch die Reform des Jugendschutzgesetzes in Gefahr.²⁵ Durch die neu zu schaffende Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz würde eine weisungsabhängige Behörde mit der Medienaufsicht betraut.²⁶

20 Ebd.

21 VAUNET – Verband Privater Medien e. V, Positionspapier anlässlich der Verbändeanhörung zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 28.02.2020, abrufbar unter: https://www.vau.net/system/files/documents/vaunet_positionspapier_juschg_28_02_20.pdf (abgerufen am 20.10.2020).

22 Ebd., S. 4.

23 Ebd., S. 14.

24 Ebd., S. 14.

25 Pressemitteilung des Deutschen Journalisten-Verbands vom 02.04.2020, abrufbar unter: <https://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/pressebereich-download/pressemitteilungen/detail/news-staatsferne-erhalten> (abgerufen am 20.10.2020).

26 Pressemitteilung des Deutschen Journalisten-Verbands vom 02.04.2020, abrufbar unter: <https://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/pressebereich-download/pressemitteilungen/detail/news-staatsferne-erhalten> (abgerufen am 20.10.2020).

3.6. Issmer

Auch der Rechtsanwalt David Issmer weist in seinem Beitrag für die Online Plattform Politik & Kommunikation darauf hin, dass bei einer kritischen Prüfung von Inhalten durch die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz der Grundsatz der Staatsferne im Rahmen der Rundfunk- und Pressefreiheit berührt werde.²⁷

3.7. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Den vorgenannten Ansichten widerspricht laut einem Artikel auf Börse-Online der Sprecher des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Der Bund konzentrierte sich durch die neue Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz auf systematische Vorkehrungen, um Kinder und Jugendliche zu schützen. Inhalte würden von Seiten des Bundes nicht in den Blick genommen und geprüft.²⁸ Das Redaktionsnetzwerk Deutschland (RND) berichtete, dass nach Angaben der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Franziska Giffey die Länder für die Inhalte der Angebote und Einzelfälle zuständig blieben. Deshalb werde das Gebot der Staatsferne durch die Reform nicht berührt.²⁹

4. Anlagen

4.1. Degenhart: Staatsferne der Medienaufsicht – Zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Staatsferne der Medienaufsicht – Zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes, Rechtsgutachten im Auftrag der Medienanstalten vom 21.08.2020, abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/20200909_Staatsferne_der_Medienaufsicht.pdf (abgerufen am 19.10.2020).

4.2. Schulz/Dreyer: schriftliche Stellungnahme des Hans-Bredow-Instituts

Wolfgang Schulz/ Stephan Dreyer, schriftliche Stellungnahme des Hans-Bredow-Instituts zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 28.2.2020, abrufbar

27 Issmer, Die Jugendschutznovelle: Rechtlicher Rahmen versus Online-Realität vom 16.07.2020, abrufbar unter: <https://www.politik-kommunikation.de/gesetz-des-monats/die-jugendschutznovelle-rechtlicher-rahmen-versus-online-realitaet-1773271838> (abgerufen am: 20.10.2020)

28 <https://www.boerse-online.de/nachrichten/aktien/giffey-entwurf-zum-jugendschutz-medienaufsicht-%C2%A0nachteil-fuer-laender-1028937249> (abgerufen am 20.10.2020).

29 RND, Mobbing, Belästigung, Spiele: Kabinett beschließt Gesetz für mehr Kinderschutz im Netz, 14.10.2020, <https://www.rnd.de/politik/internet-gesetz-zum-schutz-von-kindern-und-jugendlichen-im-netz-vom-kabinett-beschlossen-NI7JOXMGZDIH4TGO67LIR67ONU.html>. Weitergehende Stellungnahmen des Ministeriums hierzu konnten nicht ermittelt werden.

unter: <https://www.hans-bredow-institut.de/de/publikationen/stellungnahme-zum-entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-jugendschutzgesetzes> (abgerufen am 19.10.2020).

4.3. VAUNET – Verband Privater Medien e. V: Positionspapier anlässlich der Verbändeanhörung

VAUNET – Verband Privater Medien e. V, Positionspapier anlässlich der Verbändeanhörung zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 28.02.2020, abrufbar unter: https://www.vau.net/system/files/documents/vaunet_positionspapier_juschg_28_02_20.pdf (abgerufen am 20.10.2020).

* * * *