

Stellungnahme zur Novellierung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG-E)

Stiftung Digitale Chancen, 06.01.2021

Vorbemerkung

Aufgabe der Stiftung Digitale Chancen ist es seit dem Gründungsjahr 2002, die gesellschaftlichen Folgen der Digitalisierung zu erforschen, sich für den chancengleichen Zugang aller Menschen zum Internet einzusetzen und ihre Medienkompetenz zu stärken. Ihr Ziel ist es, die digitale Integration aller gesellschaftlichen Gruppen zu fördern und einer drohenden digitalen Spaltung entgegenzuwirken. Die Befassung mit Fragen des Kinder- und Jugendschutzes im Internet gehört seit ihrer Gründung zu den Kernaufgaben der Stiftung. Sie verfolgt bei ihren Maßnahmen stets Konzepte und Strategien, die sich an den durch die Digitalisierung ermöglichten Chancen für alle Bevölkerungsgruppen orientieren.

Der in der Begründung zur Novellierung des Jugendschutzgesetzes dargelegte kinderrechtliche Ansatz – gestützt auf den Vorrang des Kindeswohls nach Art. 24 (2) der EU Grundrechte Charta sowie nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention – wird von der Stiftung Digitale Chancen ausdrücklich begrüßt. Unter Bezugnahme auf die am 4. Juli 2018 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedeten Leitlinien zur Achtung, zum Schutz und zur Verwirklichung der Rechte des Kindes im digitalen Umfeld¹ sowie gestützt auf die derzeit in Erarbeitung befindliche Allgemeine Bemerkung des Kinderrechte-Ausschuss der Vereinten Nationen zu den Rechten der Kinder in Bezug auf das digitale Umfeld² wird damit ein wesentlicher Grundstein zur Gestaltung eines neuen, europäisch und international anschlussfähigen Rechtsrahmens gelegt.

Bei dem Novellierungsvorhaben muss es nach unserer Einschätzung darum gehen, einen Regulierungsrahmen zu schaffen, der Schutz und Befähigung von Kindern in einem balancierten Verhältnis fördert und so ihre gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Das im Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018³ für den Jugendmedienschutz vereinbarte Ziel, durch einen zukunftsfähigen und kohärenten Rechtsrahmen des Jugendschutzes das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Zugang zu den Medien und ihren Schutz bei der Nutzung sicherzustellen, hat insbesondere in den Monaten seit Beginn der Covid19-Pandemie noch einmal an Bedeutung gewonnen. Gerade in Zeiten, in denen physische Kontakte erheblich eingeschränkt werden müssen, sind das Aufrechterhalten sozialer Kontakte und die Interaktion und Kommunikation mittels digitaler Medien unerlässlich. Damit dies für Kinder und Jugendliche sicher möglich ist, braucht es einen zeitgemäßen Jugendmedienschutz, der den

¹ <https://rm.coe.int/09000016808d881a>

² https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/25&Lang=en

³ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

Schutz von Kindern und Jugendlichen vor gefährdenden Inhalten gewährleistet und den Schutz vor den aus der Interaktion mit anderen Personen und Angeboten potenziell resultierenden Gefährdungen sowie den Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte und ihrer Daten wirksam auch gegenüber nicht in Deutschland ansässigen Angeboten durchsetzt.

Zum Normtext

Das in § 10a JuSchG-E erstmals formulierte Schutzziel der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung und in Medien trägt dem Anspruch des Koalitionsvertrags Rechnung, die in den weiteren Paragraphen des Normtextes formulierten Maßnahmen zur Erreichung der Schutzziele gem. § 10a – hier insbesondere auch die Förderung der Orientierung für Kinder, Jugendliche, personensorgeberechtigte Personen sowie pädagogische Fachkräfte – sind aus unserer Sicht in besonderem Maße geeignet, die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags umzusetzen.

Kernstück der Novellierung sind nach unserer Einschätzung die Vorsorgemaßnahmen nach § 24a, dessen Regelungen Konsistenz mit der europäischen AVMD-Richtlinie und deren Umsetzung im Telemediengesetz herstellen, sowie der Ausbau der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien zu einer Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz gem. §§ 17, 17a. Darüber hinaus ist auf die Orientierung gebende Wirkung der Alterskennzeichnung gem. §§ 14, 14a einzugehen. Beide Regelungskomplexe treten nach unserer Einschätzung widerspruchsfrei neben die Regelungen des JMStV und führen zu einer klaren und zeitgemäßen Ordnung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern in strukturelle Vorsorge (Bund) und einzelfallbezogene Nachsorge (Länder). Gleichzeitig werden so auch gesetzlich klare und verlässliche Strukturen für ein kohärentes und effektives Miteinander im Rahmen der Verantwortungsgemeinschaft für den Kinder- und Jugendmedienschutz geschaffen. Damit gelingt es, die scheinbar nur schwer zu vereinbarenden Anforderungen des Koalitionsvertrages eines kohärenten, konvergenten und effektiven Rechtsrahmens bei gleichzeitiger Achtung bestehender Zuständigkeiten in praxisnaher Form zusammenzubinden und zugleich Eltern, Kindern und Jugendlichen signifikant bessere Orientierung und besseren Schutz zu bieten.

Nach § 10b sind bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung von Medien künftig auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegenden Umstände zu berücksichtigenden. Die nach § 14 Abs. 2 a ergänzend zu den Altersstufen geforderte Kennzeichnung von Filmen und Spielprogrammen durch Symbole, welche die wesentlichen Gründe für die Altersfreigabe und die potenzielle Beeinträchtigung der persönlichen Integrität von Kindern angeben, ist nach unserer Einschätzung ein wichtiger Baustein für die Transparenz und in der Folge Akzeptanz der gesetzlichen Regelungen. Die durch Symbole oder Deskriptoren nachvollziehbar gemachte Begründung der Alterseinstufung unter

Berücksichtigung der über die Medieninhalte hinausgehenden potenziellen Gefährdungen ist unverzichtbar, um Kindern und ihren erwachsenen Bezugspersonen Orientierung zu bieten und als Gesprächsgrundlage für Aushandlungsprozesse von Kindern und ihren erwachsenen Bezugspersonen zu dienen. Denn Symbole oder Deskriptoren, die nicht in die Alterskennzeichen einfließen, sondern nur ergänzend hinzutreten, können die zentrale Funktion der verlässlichen Orientierung von Eltern, Kindern und Jugendlichen nicht erfüllen. Aus unserer Sicht ist es zwingend erforderlich, dass die jeweils relevanten Risikodimensionen für eine Entwicklungsbeeinträchtigung auch in die Alterseinstufung selbst einbezogen werden. In der digitalen Medienrealität von Kindern und Jugendlichen sind dies vor allem Interaktionsrisiken, welche sich aus Kontaktmöglichkeiten ergeben können, wie Cybergrooming, Cybermobbing, und Radikalisierung, aber auch das Risiko exzessiver Nutzung und wirtschaftlicher Ausbeutung. Zu diesen Gefährdungen ist auf die UN-Kinderrechtskonvention und die Verpflichtung zum Schutz von Kindern vor wirtschaftlicher Ausbeutung (Art. 32), sexuellem Missbrauch (Art. 34) zu verweisen. Letztlich liegt es in der Hand der Anbieter, durch entsprechende Voreinstellungen wie zum Beispiel die standardmäßige Deaktivierung von Kontakt- und Mikrotransaktionsmöglichkeiten einen höheren Schutzgrad zu schaffen und so eine niedrigere Alterseinstufung zu erreichen. Auch wenn die durch das Regelungskonzept von § 14a in Verbindung mit § 10b erforderliche Neugestaltung der bisher bekannten Alterskennzeichen eine Umstellung bei den erwachsenen Bezugspersonen von Kindern und Jugendlichen und bei diesen selbst erfordert, so ist dabei zu bedenken, dass „gelernte“ Orientierungshilfen in allen Bereichen des Lebens, wenn neue Risiken auftreten, immer auf den Prüfstand gestellt und neu gelernt werden müssen.

Die in § 24a Abs. 2, Nr. 1 bis 8 genannten Vorsorgemaßnahmen sind nach unserer Einschätzung angemessen und ausgewogen, um die Schutzziele gemäß § 10a zu erreichen. Die Formulierung „Als Vorsorgemaßnahmen kommen insbesondere in Betracht“ lässt den Diensteanbietern Gestaltungsspielraum, so ist es möglich, zukünftig weitere Vorsorgemaßnahmen als angemessenen gem. § 24a zu definieren, was die Zukunftsfähigkeit des Regelungsrahmens unterstreicht. Die Ausgestaltung der Vorsorgemaßnahmen obliegt den Anbietern, die Verpflichtung kann durch eine mit einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle vereinbarte und von der Bundeszentrale als angemessen beurteilte Richtlinie konkretisierter Maßnahmen erfüllt werden. Sowohl der Gestaltungsspielraum der Anbieter und die Incentivierung proaktiver Maßnahmen seitens der Anbieter nach dem Prinzip Safety-by-Design als auch das „dialogische Verfahren“ in Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale sind aus Sicht der Stiftung Digitale Chancen ausdrücklich als für die Gestaltung eines zukunftsfähigen Jugendmedienschutzes geeignet zu begrüßen.

Die im JuSchG-E § 24a als Vorsorgemaßnahme geforderten Beschwerde- und Meldeverfahren entsprechen den Regelungen gem. § 3 NetzDG und §§ 10a, 10b TMG i.V.m. § 5b JMStV. Den Anbietern

werden hier also keine zusätzlichen Verpflichtungen auferlegt, vielmehr ist es naheliegend, dass mit der Umsetzung der Vorsorgemaßnahmen gem. JuSchG-E § 24a in einer für Kinder und Jugendliche geeigneten Weise auch die weiteren gesetzlichen Anforderungen aus NetzDG und TMG erfüllt werden. Diese kindgerechte Gestaltung von Melde- und Abhilfeverfahren für Beeinträchtigungen der persönlichen Integrität ist auch wichtig, um den kinderrechtlichen Ansatz des Novellierungsvorhabens zu untermauern.

Die nach § 17 vorgesehene Weiterentwicklung der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien zu einer Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz spiegelt sowohl durch die Bezeichnung als auch durch die vorgesehene personelle Ausstattung die Dringlichkeit und Notwendigkeit einer stärkeren Regulierung und Rechtsdurchsetzung im Bereich des Jugendmedienschutzes. Der Ansatz einer dialogischen Regulierung nach § 17a Abs. 2 (insb. Nr. 1 und Nr. 3) ist aus unserer Sicht geeignet, um den Jugendmedienschutz zukunftsfähig zu gestalten, die Herausforderungen der Digitalisierung durch ein Zusammenwirken der Akteure zu bewältigen und auch nicht in Deutschland ansässige Anbieter in die Verantwortung zu nehmen. Die Regelungen der JuSchG-Novelle schöpfen die explizit aus Gründen des Jugendschutzes eröffneten Möglichkeiten für eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip aus. Die hier im Verfahren der dialogischen Regulierung zu berücksichtigenden Anforderungen sind nicht trivial und bedürfen einer starken Bundesbehörde, die mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten ist. Auch in diesem Kontext gibt die kinderrechtliche Dimension der Novellierung Rückendeckung: Art. 24 Abs. 2 EU-GrCh räumt bei der Rechtsgüterabwägung den Belangen von Kindern und Jugendlichen den Vorrang ein. Nicht zuletzt hat auch das NetzDG gezeigt, dass große internationale Player sich an bundesgesetzliche Vorgaben halten und ihre Verfahren entsprechend ändern; diese Entwicklung ist – wie auch die JuSchG-Novelle – international sehr aufmerksam registriert worden.

Die unter Nr. 2 definierten Orientierungshilfen für Kinder und Jugendliche sowie deren Erziehungsverantwortliche, die auf der Spruchpraxis der Prüfstelle basieren, werden von uns für sehr wichtig erachtet. Die Bundesprüfstelle ist seit 1954 im Bereich des Jugendmedienschutzes tätig und damit ein langjährig erfahrener Akteur. Mit dem 2017 eingeleiteten Prozess der Zukunftswerkstatt und der Erstellung eines Gefährdungsatlas wurden dort die Voraussetzungen geschaffen und die Weichen gestellt für die künftigen Aufgaben der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz. Eine unmittelbare Umsetzung der Aufgaben nach Inkrafttreten des novellierten Jugendschutzgesetzes kann daher erwartet werden.

Die Aufsichtspflichten der künftigen Bundeszentrale erstrecken sich in Bezug auf die Vorsorgemaßnahmen der Anbieter gem. § 24a ausdrücklich nicht auf Medieninhaltskontrolle, sondern

auf die strukturelle Bewertung der Eignung der Vorsorgemaßnahmen für den Zweck des Kinder- und Jugendschutzes und schaffen damit eine klare und widerspruchsfreie Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. §§ 24a ff. stellen gerade keine Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit dar, für die gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG das Prinzip der „Staatsferne“ gilt, sondern vielmehr eine Schrankenregelung gem. Art. 5 Abs. 2 GG, der den Jugendschutz ausdrücklich als Schranke des Art. 5 GG hervorhebt, welche allein an den aus Rechtsstaats- und Demokratieprinzip folgenden Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu messen ist. Diesen Anforderungen trägt das Verfahren der dialogischen Regulierung durch die Bundeszentrale mustergültig Rechnung.

Nach unserer Einschätzung kann nur eine auf Bundesebene gesetzlich verankerte Institution als Ansprechpartner für internationale Konzerne fungieren, die i.d.R. selbst Online-Safety-Beauftragte auf der Ebene von Weltregionen etablieren. Dies belegen auch die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Anbietern im Rahmen der Fachkommissionen des Zentrums für Kinderschutz im Internet (I-KiZ) von 2013 bis 2016. Die Erfordernis einer auf staatlicher Ebene angesiedelten Regierungsbehörde zur Wahrung der Rechte von Kindern auf Schutz, Befähigung und Teilhabe im digitalen Umfeld wird im Übrigen in Art. 28 der für das erste Quartal 2021 zur Annahme erwarteten Allgemeinen Bemerkung zur UN-Kinderrechtskonvention ausdrücklich formuliert.

Europarechtlich folgt die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf der Umsetzung der Leitlinien des Europarats zum Schutz, zur Achtung und Verwirklichung der Rechte von Kindern im digitalen Umfeld, die am 4. Juli 2018 vom Ministerkomitee verabschiedet wurden. Die im JuSchG-E angelegte dialogische Regulierung entspricht dem von der Europäischen Kommission mit dem am 15. Dezember 2020 vorgestellte Digital Services Act verfolgten Ansatz, auch hier wird die Anbietervorsorge (Duty of Care) als Prinzip ausdrücklich verankert. Darüber hinaus fügt sich der kinderrechtliche Ansatz des JuSchG-E ein in die Kinderrechte-Strategie der Europäischen Kommission. Zusammenfassend kann – auch nach den Rückmeldungen aus anderen Staaten – davon ausgegangen werden, dass das in Deutschland novellierte Jugendschutzgesetz aufgrund der Compliance mit verschiedenen auch völkerrechtlichen Regelungen auf europäischer und internationaler Ebene als Modell für die Regulierung des Jugendmedienschutz in anderen Ländern dienen wird. Die Regelungen des Entwurfs sind daher nicht nur auf der Höhe der europäischen und Internationalen Entwicklung im Kinder- und Jugendmedienschutz, sondern nehmen auch die Verpflichtung aus Art. 24 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta, nämlich den Vorrang der „bests interests of the child“ sehr ernst.

Angesichts schneller Innovationszyklen digitaler Technologien und eines sich rasch wandelnden Nutzerverhaltens regen wir an, eine bereits im Normtext festgeschriebene Evaluation der Wirksamkeit der neuen Regulierung innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens von zwei bis drei Jahren

vorzusehen. Die 2006/2007 vom Hans-Bredow-Institut durchgeführte wissenschaftliche Evaluation des Jugendmedienschutzsystems in Deutschland kann hierfür beispielgebend sein.

Abschließend möchten wir als eine sich dem Kindeswohl verpflichtende Organisation noch einmal auf die UN-Kinderrechtskonvention Art.3 (1) verweisen: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“ Dieser Grundsatz, der sich wie zuvor bereits ausgeführt auch in Art. 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union findet, ist für alle staatlichen und europäischen Institutionen bindend und ermöglicht zusammen mit den ausdrücklich für den Jugendschutz vorgesehenen Ausnahmen vom europäischen Herkunftslandprinzip eine effektive Rechtsdurchsetzung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz im Zusammenspiel mit den dafür zuständigen nationalen und internationalen Behörden auch gegenüber ausländischen Anbietern mit Sitz im EU-Ausland und in Drittstaaten, wie sie auch der Koalitionsvertrag voraussetzt.