

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias Seestern-Pauly, Thomas Hacker, Katja Suding, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/24772 –**

Jugendmedienschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Koalitionsvertrag ist zum Jugendmedienschutz vereinbart worden: „Die digitalen Medien eröffnen für Kinder und Jugendliche viele Chancen. Gleichzeitig sind sie ständig und ortsunabhängig ansprechbar und dadurch massiven neuartigen Risiken ausgesetzt. Der Anstieg von Cybermobbing, Grooming und sexualisierter Gewalt, Suchtgefährdung und Anleitung zu Selbstgefährdung im Netz ist besorgniserregend. Zeitgemäßer Jugendmedienschutz muss den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor gefährdenden Inhalten sicherstellen, den Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte und ihrer Daten gewährleisten und die Instrumente zur Stärkung der Medienkompetenz weiterentwickeln. Daher werden wir einen zukunftsfähigen und kohärenten Rechtsrahmen – unter Berücksichtigung der kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten der Länder – für den Kinder- und Jugendmedienschutz im Jugendmedienschutzstaatsvertrag und Jugendschutzgesetz schaffen.

Wir dämmen Interaktionsrisiken ein (z. B. bei Chatfunktionen) und sorgen unter Wahrung der Kompetenzen der Länder für eine wirkungsvolle Durchsetzung des Kinder- und Jugendmedienschutzes auch gegenüber nicht in Deutschland ansässigen Angeboten.“

Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes wurde im Juni 2020 bei der EU-Kommission notifiziert (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=411>).

Aus Sicht der Fragesteller ist zweifelhaft, dass die großen Plattformen mit Hauptsitz außerhalb Deutschlands – die häufig im Zusammenhang mit der Reform genannt werden (etwa Facebook und YouTube) – wirklich erfasst werden und überhaupt werden könnten. Soweit sie Videosharing-Plattformdienste im Sinne der AVMD-Richtlinie sind, wäre nach weitverbreiteter Rechtsauffassung das dort definierte Ursprungsland zuständig, und auch soweit es sich nur um Dienste der Informationsgesellschaft handelt, verbietet Artikel 3 der E-Commerce-Richtlinie über die Entscheidung in Einzelfällen hinausgehende Maßnahmen eines Mitgliedstaates, der nicht regelungszuständig ist.

1. Welchen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung im Bereich des Jugendmedienschutzes?

Der seit geraumer Zeit bestehende und dringende Handlungsbedarf im gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutz wurde u. a. im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode aufgegriffen und dargestellt. Eine umfangreiche Darlegung von Handlungsbedarfen unter Nennung weiterer Quellen kann den Ausführungen im Regierungsentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes, insbesondere im Allgemeinen Teil der Begründung, entnommen werden (Bundesratsdrucksache 618/20).

Das Erfordernis der Modernisierung des gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutzes im Jugendschutzgesetz wird zudem in dem am 25. November 2020 beschlossenen Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus betont.

2. Auf Grundlage welcher rechtlichen Regelung sieht die Bundesregierung eine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Telemedien?

Die Darlegung der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz erfolgt im Allgemeinen Teil der Begründung des Regierungsentwurfs (Bundesratsdrucksache 618/20). Der Bund hat für Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit und im Bereich der Medien eine Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 (öffentliche Fürsorge), die ergänzt wird durch Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 (Strafrecht) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft). Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der Bund mit diesem Vorhaben die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der öffentlichen Fürsorge nur teilweise wahrnimmt. Ob diese Kompetenzzuweisung sich auf Träger- oder Telemedien erstreckt, ist dabei unerheblich.

3. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Bundesländer ihren Verpflichtungen im Jugendmedienschutz in ausreichendem Maße nachkommen (bitte erläutern)?

Die Bundesregierung nimmt den fachlich begründeten und formal aus dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 19. Legislaturperiode folgenden Regelungsauftrag sehr ernst und füllt diesen über das Regelungsvorhaben innerhalb des ihr zustehenden Kompetenzrahmens aus. Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 sowie die Begründung des Regierungsentwurfs (Bundesratsdrucksache 618/20) wird insoweit verwiesen.

Erkenntnis-, Regelungs- und Umsetzungsdefizite im gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutz wurden zwischen Bund und Ländern in geeigneten Austauschformaten thematisiert und voneinander abgegrenzt (vgl. hierzu auch die Antwort zu Frage 5).

4. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine Novellierung des Jugendmedienschutzes der Zustimmung des Bundesrates bedarf (bitte erläutern)?

Der Regierungsentwurf (Bundesratsdrucksache 618/20) ist nicht zustimmungsbedürftig. Bundesgesetze sind grundsätzlich Einspruchsgesetze. Sie bedürfen nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsieht, was hier nicht der Fall ist.

5. Welche Abstimmungsprozesse über eine Novellierung des Jugendmedienschutzes (z. B. Verbändeanhörungen) wurden seitens der Bundesregierung initiiert (bitte Datum und teilnehmende Verbände angeben)?

Im Vorlauf der Erstellung des Regierungsentwurfs (Bundratsdrucksache 618/20) fanden umfangreiche und fortwährende Absprachen zwischen Bund und Ländern in verschiedenen Formaten statt. Die Bund-Länder-Kommission Medienkonvergenz 2016 aufgreifend und unter Berücksichtigung des Beschlusses der Jugend- und Familienministerkonferenz von Mai 2018 wurde 2019 u. a. eine Bund-Länder-AG zur Modernisierung des gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutzes eingerichtet, die in fachlicher Übereinkunft Handlungsbedarfe identifiziert und weitere Prämissen zur Modernisierung des Kinder- und Jugendmedienschutzes erarbeitet hat.

Wie in Gesetzgebungsverfahren üblich, hat das federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nach § 47 GGO eine Anhörung von Ländern und Verbänden durchgeführt. Weitere Einzelheiten hierzu und die dazu eingegangenen Stellungnahmen sind auf der Internetseite des BMFSFJ veröffentlicht unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetz/zweites-gesetz-zur-aenderung-des-jugendschutzgesetzes/147956>.

6. Wie definiert die Bundesregierung den im notifizierten Gesetzentwurf eingeführten Begriff der „persönlichen Integrität“ als Schutzziel im Bereich des Jugendmedienschutzes (bitte erläutern)?

Der Begriff der „persönlichen Integrität“ als Schutzziel nach § 10a Nummer 3 JuSchG-E dient der Möglichkeit der Einbeziehung von Interaktions- und Begleitrisiken bei der Mediennutzung durch Kinder und Jugendliche in den Schutzbereich des Jugendschutzgesetzes. Erfasst werden sollen hierdurch insbesondere die vom Kinder- und Jugendmedienschutz bisher noch nicht erfassten und auf einer Interaktion beruhenden Risikodimensionen. In dem Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode werden exemplarisch Cybermobbing, Grooming und sexualisierte Gewalt, die Anleitung zu Selbstgefährdung und die Persönlichkeitsrechte als regelungsbedürftige Interaktionsrisiken benannt. Auf die Begründung des Regierungsentwurfs wird im Übrigen verwiesen (Bundratsdrucksache 618/20).

7. Wie definiert die Bundesregierung das Staatsfernegebot im Bereich des Jugendmedienschutzes, und welche relevanten Urteile höchstrichterlicher Rechtsprechung sind der Bundesregierung in diesem Zusammenhang bekannt (bitte erläutern)?

Das Gebot der Staatsferne wird vor allem als Ausprägung der Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 GG diskutiert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind staatliche „Einflussmöglichkeiten insoweit auszuschalten, als sie nicht der Herstellung und Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen und durch Schranken des Grundrechts nicht gedeckt sind“ (BVerfGE 121, 30, 53).

Das Gebot der Staatsferne kommt für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vielfaltssichernde Funktion zu: „Es hat die Aufgabe, eine Rundfunkordnung zu gewährleisten, die an Vielfalt ausgerichtet ist und eine politische Instrumentalisierung des Rundfunks verhindert“ (BVerfGE 136, 9 Rdnr. 58 m. w. N.).

Die konkreten kinder- und jugendmedienschutzrechtlichen Regelungen des Regierungsentwurfs (Bundratsdrucksache 618/20) sind aufgrund ihrer Ausgestaltung und entsprechend ihrem rechtlichen Charakter als strukturelle und

nicht inhaltsbezogene Vorgaben davon nicht betroffen. Jugendschutzrechtliche Regelungen bilden eine nach Artikel 5 Absatz 2 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgesehene Schranke für die Medien- und Meinungsfreiheit aus Gründen des Jugendschutzes.

8. Inwieweit ist das deutsche Jugendschutzgesetz nach Auffassung der Bundesregierung auf Medienanbieter mit Sitz im europäischen Ausland anwendbar (bitte erläutern)?
9. Inwieweit ist das deutsche Jugendschutzgesetz nach Auffassung der Bundesregierung auf Medienanbieter mit Sitz in außereuropäischen Drittstaaten anwendbar (bitte erläutern)?

Die Fragen 8 und 9 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Verpflichtung der §§ 14a und 24a JuSchG-E finden ausweislich des § 14a Absatz 3 JuSchG-E und des § 24a Absatz 4 JuSchG-E grundsätzlich auch gegenüber Anbietern, deren Sitzland nicht Deutschland ist, Anwendung, sofern ein hinreichender kinder- und jugendmedienschutzrechtlicher Inlandsbezug gegeben ist.

Für Anbieter, die in den durch die Richtlinie 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) und die Richtlinie 2010/13/EU in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/1808 (AVMD-Richtlinie) koordinierten Bereich fallen, sind nach § 14a Absatz 3 und § 24a Absatz 4 JuSchG-E insbesondere auch die aus den genannten Richtlinien entspringenden Anforderungen an das Herkunftslandprinzip und dessen Voraussetzungen für eine Abweichung zu beachten. Eine Abweichung kann im Einzelfall auch gegenüber Anbietern begründet werden, die grundsätzlich der Rechtshoheit eines anderen europäischen Mitgliedsstaates unterliegen.

Im Übrigen wird auf die Begründung des Regierungsentwurfs verwiesen (Bundratsdrucksache 618/20).

10. Ist die Nutzung besonderer Merkmale für potentielle Entwicklungsbeeinträchtigungen, die sich nicht aus dem Inhalt, sondern aus Interaktions- oder Kommunikationsfunktionalitäten ergeben, aus Sicht der Bundesregierung geeignet, um die Schutzziele des Jugendschutzgesetzes zu erreichen?

Die Möglichkeit der Einbeziehung von Interaktionsrisiken als heute vordringlich relevante Risikodimension in die Beurteilung einer möglicherweise entwicklungsbeeinträchtigenden Wirkung ist – auch aus Sicht eines zivilgesellschaftlichen breiten Expertenkreises – eine der zentralen Notwendigkeiten für die Wiederherstellung einer ausreichenden Orientierungsfunktion von Alterskennzeichen.

Die Berücksichtigung von Interaktionsrisiken als Grundlage für strukturelle Anforderungen an Internetdienste ist weiter Voraussetzung für eine unbeschwerte Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an diesen Diensten.

Der Regierungsentwurf greift dies entsprechend insbesondere in den §§ 10b Satz 2 und § 24a JuSchG-E auf (Bundratsdrucksache 618/20) und setzt damit auch die entsprechende Prämisse des Koalitionsvertrags der Regierungsparteien für die 19. Legislaturperiode, des Beschlusses der Jugend- und Familienministerkonferenz von Mai 2018 sowie der Bund-Länder-AG zur Modernisierung des gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutzes 2019 um.

11. In wie vielen Fällen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren Telemedien mit falschen Alterskennzeichnungen versehen?

Für die Orientierung von Eltern, Fachkräften sowie der Kinder und Jugendlichen selbst ist es zunächst erforderlich, dass auf für Kinder und Jugendliche relevante Film- und Spielplattformen online Alterskennzeichen überhaupt deutlich wahrnehmbar sind und auf der Grundlage eines erkennbar verlässlichen Verfahrens zustande kommen, wie dies bei Trägermedien nach dem geltenden JuSchG seit vielen Jahren der Fall ist. Im Telemedienbereich ist dies jedoch mangels entsprechender Verpflichtungen häufig nicht der Fall.

Die Vorschriften des JMStV setzen insbesondere auf technische Kennzeichnungen im Hintergrund und beruhen dabei häufig nicht auf einheitlichen Regelungen und Verfahren. Die Verpflichtung des Regierungsentwurfs (Bundratsdrucksache 618/20) stellt eine strukturelle Ergänzung dar, um die fachlich geforderte Verlässlichkeit und Orientierungsfunktion der Kennzeichnungen zu gewährleisten. Alterskennzeichen können zudem entgegen den heutigen Erfordernissen mangels gesetzlicher Grundlage in aller Regel nicht in angemessener Weise Risiken berücksichtigen, die sich aus anderen Umständen als dem eigentlichen Medieninhalt ergeben. Auf die Antwort zu Frage 10 wird insoweit verwiesen.

Da Alterskennzeichen aufgrund veränderter Medien und deren Nutzungsweise derzeit die ihnen zugedachte Funktion nicht mehr hinreichend erfüllen können, besteht dringender Handlungsbedarf. Auf die Begründung des Regierungsentwurfs wird ergänzend verwiesen (Bundratsdrucksache 618/20).

12. Inwieweit ist nach Auffassung der Bundesregierung die im notifizierte Gesetzentwurf vorgesehene Aufsicht der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien über die Einhaltung der Vorsorgemaßnahmen durch Anbieter, auf deren Plattformen nichtlineare audiovisuelle Medien verfügbar gemacht werden, mit Artikel 30 AVMD-Richtlinie vereinbar?

Mit Blick auf etwaige Überschneidungen mit der AVMD-Richtlinie sind deren Vorgaben bezüglich der Unabhängigkeit von Regulierungsstellen gewahrt. Gemäß Artikel 30 AVMD-Richtlinie muss jeder Mitgliedstaat dafür sorgen, dass die Regulierungsstellen rechtlich getrennt und funktionell unabhängig von den jeweiligen Regierungen sind. Artikel 30 Absatz 2 Unterabsatz 2 AVMD-Richtlinie bestimmt ausdrücklich die Zulässigkeit einer „Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht“.

Auch nach Erwägungsgrund 53 der überarbeiteten AVMD-Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden, die Aufsicht im Einklang mit ihrem nationalen Verfassungsrecht auszuüben. Die Aufsicht über die Bundeszentrale erfolgt in verfassungskonformer Weise.

Eine inhaltliche Lenkung der Meinungsbildung durch staatlichen Einfluss findet durch die strukturelle Verpflichtung des § 24a JuSchG-E nicht statt. Es handelt sich viel eher um die Festlegung von Rahmen- und Mindestbedingungen in der Ausgestaltung der Dienste mit dem Ziel, die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen bei Kommunikation- und Interaktionsdiensten im Sinne von Artikel 24 EU-Grundrechtecharta sicherzustellen und damit deren Kommunikationsfreiheiten zu gewährleisten.

Diesem Ziel und den selbstverständlich geltenden Verhältnismäßigkeitsanforderungen wird auch durch das dialogische Verfahren der Bundeszentrale und die breiten Abstimmungsanforderungen insbesondere mit der Kommission für Jugendmedienschutz Rechnung getragen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

13. Inwieweit grenzt sich die in § 14a des notifizierten Gesetzentwurfs geplante Kennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen nach Auffassung der Bundesregierung von den Vorgaben aus § 5 des Jugendschutz-Staatsvertrages ab (bitte erläutern)?

Die Kennzeichnungspflicht von Telemedienangeboten nach § 5 JMStV verlangt keine Alterskennzeichnung durch ein ausdrücklich wahrnehmbares Mittel, sondern zur Pflichtenerfüllung sind u. a. bereits für die Nutzerinnen und Nutzern nicht sichtbare technische Mittel wie die Programmierung für ein Jugendschutzprogramm ausreichend.

Eine solche bisher breit genutzte technische Kennzeichnung im Hintergrund allein, bietet für den Bereich der Film- und Spielprogramme nicht die nötige Transparenz für Eltern und pädagogische Fachkräfte die potenzielle Entwicklungsbeeinträchtigung des Mediums abzuwägen.

Die Regelungen des JMStV zu Altersfreigaben und dortige Verbreitungsbeschränkungen für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote werden durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes ergänzt und bleiben im Übrigen unberührt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 sowie die Begründung des Regierungsentwurfs (Bundratsdrucksache 618/20) verwiesen.

