

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Margit Stumpp, Ekin Deligöz, Tabea Rößner, Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz, Dr. Anna Christmann, Dr. Janosch Dahmen, Kai Gehring, Erhard Grundl, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Maria Klein-Schmeink, Ulle Schauws, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Kordula Schulz-Asche, Beate Walter-Rosenheimer, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksache 19/24909 –**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Ziel, den Jugendmedienschutz im Onlinebereich zu verbessern, ist grundsätzlich begrüßenswert. Der klassische Jugendmedienschutz beruht bislang auf einer Übertragung der Altersstufen aus dem Offline-Bereich (bei Kinofilmen oder DVDs) auf online angebotene Inhalte. Kinder und Jugendliche sollen entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte üblicherweise nicht wahrnehmen. Dies wird zu erreichen versucht, indem entsprechende Filterprogramme bereitgestellt werden. Professionelle Anbieter sind verpflichtet, ihre Inhalte mit Altersstufen zu kennzeichnen, die von diesen Programmen automatisiert ausgelesen werden können, sodass für bestimmte Altersstufen ungeeignete Inhalte automatisch blockiert werden. Die Fülle an nutzergenerierten Inhalten, die im Netz verfügbar sind, hat dieses System jedoch an seine Grenzen gebracht. Es ist nicht mehr möglich, alle online verfügbaren Inhalte vorab von Experten prüfen und mit Alterskennzeichen versehen zu lassen.

Hinzu kommt, dass Kinder und Jugendliche das Internet längst nicht mehr nur für passives Konsumieren von Inhalten nutzen, sondern als interaktives Kommunikationsmedium. Sie verbreiten eigene Fotos und Videos und treten über Text- und Videochats mit anderen in Kontakt. Diese Interaktion ist Teil einer eigenständigen und souveränen Mediennutzung, weshalb sie nicht einfach unterbunden oder komplett kontrolliert werden kann und sollte. Mit ihr gehen jedoch Kontakt- und

Interaktionsrisiken wie etwa gefährliche Mutproben, Cybergrooming oder Online-Mobbing einher, denen der klassische Jugendmedienschutz bislang nichts entgegenzusetzen hat, da diese Risiken durch eine reine Prüfung des Medieninhalts nicht erfasst werden.

Der Ansatz des vorliegenden Gesetzentwurfs besteht darin, den Anbietern Vorsorgeverpflichtungen aufzuerlegen Anbieter, die nutzergenerierte Uploads ermöglichen, sollen Systeme vorhalten, mit denen Nutzerinnen und Nutzer problematische Inhalte melden können. Die individuelle Prüfung einzelner Medieninhalte, die auf Länderebene etabliert ist, wird damit sinnvoll ergänzt. Zudem sollen zukünftig Interaktionsrisiken in die Alterseinstufung einfließen können, ggf. durch eine zusätzliche Kennzeichnung mit Symbolen.

Leider wird jedoch der „Paradigmenwechsel“ im Jugendmedienschutz, den der Gesetzentwurf für sich in Anspruch nimmt, nur unvollständig vollzogen. Die seit Langem bekannten Kernprobleme des Jugendmedienschutzes werden nur halbherzig angegangen und bleiben deshalb ungelöst.

Das betrifft zum einen die zunehmende Medienkonvergenz. Es ist für Eltern und Erziehungsberechtigte, aber auch für Kinder und Jugendliche selbst zunehmend unverständlich, warum derselbe Medieninhalt je nach Verbreitungsweg unterschiedlichen Vorgaben unterliegt. Die Ansätze, die der Entwurf zur Vereinheitlichung der Regeln für Trägermedien (CDs, DVDs) und Telemedien (Online-Angebote) unternimmt, sind zu zaghaft. Sinnvoll wäre eine einheitliche Regulierung, die für Trägermedien, Telemedien und Rundfunkinhalte gleichermaßen gilt, also tatsächlich unabhängig vom Verbreitungsweg.

Zum anderen wird das Kompetenzchaos im Jugendmedienschutz perpetuiert. Der Entwurf sieht zwar eine „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ vor, lässt aber das bestehende Wirrwarr an Prüfungs- und Aufsichtsinstitutionen unangetastet. Neben der Bundeszentrale werden auch weiter die Kommission für Jugendmedienschutz, die verschiedenen Selbstkontrollen, die Obersten Landesjugendschutzbehörden und viele weitere Akteure für den Jugendmedienschutz zuständig sein. Dass diese sich eng abstimmen und ihre Entscheidungen gegenseitig anerkennen sollen, ist nur ein schwacher Trost. Sinnvoll wäre eine klare Bündelung von Verantwortlichkeiten. Dann würden sich auch die ohnehin nach wie vor unvollständig umgesetzte „Durchwirkung“ von Alterskennzeichen und die daraus entstehenden Doppelprüfungen erledigen.

Zum dritten scheint die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern beim Jugendmedienschutz nach wie vor für Konflikte zu sorgen. Während der Bund aufgrund seiner Fürsorgepflicht im Bereich des Jugendschutzes zuständig ist, behalten die Länder ihre Kompetenz im Bereich der Medienaufsicht. Unter Beachtung dieser Kompetenzverteilung kann gesetzgeberischer Fortschritt nur in begrenztem Maße gelingen. Notwendigerweise resultiert das in einer mangelnden Berücksichtigung der Medienkonvergenz. Das zeigt sich beispielsweise in der Ausklammerung von Rundfunkinhalten bei der geplanten Gesetzgebung. Die Quadratur des Kreises, nämlich eine tatsächlich einheitliche Medienaufsicht, wird nur durch eine bessere Abstimmung beider Ebenen im Vorfeld erreicht werden

können. Mit der Bund-Länder-Kommission für Medienkonvergenz, die 2016 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat, ist schon vor geraumer Zeit ein wichtiger Schritt in diese Richtung gegangen worden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, in enger Zusammenarbeit mit den Ländern

1. im gesamten Gesetzentwurf die Zuständigkeit, den Verantwortungsbereich sowie die Verpflichtungen und Kompetenzen der beteiligten Institutionen so klar zu regeln, dass der Bedarf an Koordinierung, mit dem die neue Bundeszentrale für Jugendmedienschutz betraut werden soll auf das Mindestmaß des Nötigen reduziert wird;

2. den in § 1 eingeführten einheitlichen Medienbegriff konsequent durchzuhalten und nicht erneut unterschiedliche Regelungen für Trägermedien und Telemedien vorzusehen;

3. bei Melde- und Abhilfeverfahren für nutzergenerierte Inhalte auf der Grundlage verschiedener Gesetze (JuSchG, NetzDG, TMG, JMStV, Medienstaatsvertrag) eine größtmögliche Einheitlichkeit anzustreben, sich ebenfalls auf europäischer Ebene im Rahmen der Erarbeitung des Digital Services Act (DSA) für eine solche Harmonisierung einzusetzen.

4. klare Vorgaben für wirksame und datenschutzfreundliche Altersverifikationsverfahren zu machen, die die Möglichkeit der anonymen Nutzung nicht konterkarieren;

5. zu prüfen, ob § 24a (3) vorgesehenen pauschalen Bagatellgrenze von einer Million Nutzer*innen gestrichen werden kann und stattdessen im Rahmen eines abgestuften Schutzsystems klare Vorgaben dafür zu machen, welche der unter § 24a (2) aufgeführten Vorsorgemaßnahmen bei einem nur geringen Gefährdungspotenzial des betreffenden Angebots nicht aufzuerlegen sind;

6. unter Beteiligung von Kinder- und Jugendschutzorganisationen sowie der Fachcommunity geeignete Mindestqualifikationen für die Tätigkeit von Jugendschutzbeauftragten festzulegen, die Alterseinstufungen vornehmen;

7. eine ausreichende Finanzierung von jugendschutz.net sicherzustellen; dabei ist eine (Teil-)Finanzierung durch eine verpflichtende Abgabe der Plattformbetreiber ab einer festzulegenden Größenordnung zu prüfen;

8. das Verfahren zur nutzerseitigen Alterseinstufung in § 24a zu konkretisieren, insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit entsprechend gemeldeten Inhalten und dabei insbesondere eine Haftung der Nutzerinnen und Nutzer für unsachgemäße Bewertungen auszuschließen,;

9. eine klare Regelung zu altersgerechten Nutzerkonten zu treffen, die mit spezifischen Merkmalen für unterschiedliche Altersstufen Minderjähriger eingerichtet werden können sollten;

10. die Einbeziehung der Perspektive von Kindern und Jugendlichen in die Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzes sicherzustellen, indem der vorgehene Beirat nicht nur eine Mitsprachemöglichkeit bei der gesamten Arbeit der Bundeszentrale bekommt, sondern auch eine Rolle bei der Erarbeitung der von den Selbstkontrollen zu entwerfenden Leitlinien klar definiert wird.

Berlin, den 3. März 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Nummer 1

Sowohl an den komplizierten Verfahren im Bereich der Alterskennzeichnung nach § 14 und § 14a als auch im Bereich der Sorgereverpflichtungen nach § 24a und der Aufsicht nach § 24b sollen auch in Zukunft so viele verschiedene Institutionen beteiligt sein, dass ein unübersichtliches Kompetenzchaos bestehen bleibt. Bei den Alterseinstufungen haben neben den obersten Landesbehörden die Freiwilligen Selbstkontrollen mitzureden; beide sollen zudem „Kooperationsvereinbarungen“ abschließen. Im Bereich der Vorsorgemaßnahmen ist zwar die neue Bundeszentrale für Jugendmedienschutz als Aufsichtsbehörde vorgesehen, jedoch kann sie nicht autonom agieren, sondern muss sich mit der Kommission für Jugendmedienschutz abstimmen bzw. ihr Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Auch die Prüfstelle für jugendgefährdende Medien geht nicht vollständig in der neuen Bundeszentrale auf, sondern soll anscheinend mit reduziertem Verantwortungsbereich weiterbestehen. Anders als sinnvollerweise zu erwarten gewesen wäre, wird auch jugendschutz.net nicht an zentraler Stelle in die neue Bundeszentrale eingebunden, sondern bleibt neben ihr bestehen. An zahlreichen Stellen betont der Gesetzentwurf die Notwendigkeit der Abstimmung der verschiedenen Institutionen untereinander oder etabliert sogar Genehmigungsvorbehalte einer Institution zulasten einer anderen. Für Nicht-Experten, somit auch für die allermeisten Eltern und Erziehungsberechtigten, bleibt das Verantwortungsgeflecht undurchschaubar und willkürlich. Hier bedarf es dringend einer Bündelung von Zuständigkeiten, sodass für konkrete Entscheidungen über Freigaben, Kennzeichnungen oder Meldeverfahren jeweils nur eine Institution zuständig ist.

Nummer 2

Es ist seit Langem eine Forderung vieler Betroffener im Bereich des Jugendschutzes, dass die Regulierung sich nicht an Verbreitungswegen orientieren sollte, sondern am Gefährdungspotenzial der Inhalte. Es ist unverständlich, warum derselbe Medieninhalt, je nachdem, ob er auf DVD, online oder im Rundfunk verbreitet wird, unterschiedliche Altersfreigaben erhalten kann. Während die Übernahme von Alterskennzeichen aus dem Offline-Bereich in den Online-Bereich schon heute meist funktioniert (wenn etwa ein Kinofilm, der bereits über eine Alterskennzeichnung verfügt, später zum Download angeboten wird), hapert es noch an einer Übernahme in die andere Richtung. Dieses Problem wird zwar angegangen, aber nicht gelöst. So ist in § 14 (6a) eine Durchwirkung von Alterskennzeichen durch ein „gemeinsame[s] Verfahren“ vorgesehen, in dessen Rahmen Alterseinstufungen der Länder vom Bund übernommen werden können, aber nicht müssen, und auch nur, sofern sie mit der Spruchpraxis der Landesbehörden nicht unvereinbar sind. Warum überhaupt beide Institutionen für Alterseinstufungen zuständig bleiben, je nachdem, um welchen Verbreitungsweg es sich handelt, erschließt sich rationaler Betrachtung nicht. Sinnvoller wäre es, die Alterseinstufungen für Trägermedien, Telemedien und auch den Rundfunk in eine

Hand zu legen. Dass in § 15, wo es um Vorfürhungen von jugendgefährdenden Medien geht, weiterhin unterschiedliche Rechtsfolgen an den Verbreitungsweg geknüpft bleiben, ist ebenso unverständlich. Es scheint dringend geboten, dass sich hier alle beteiligten Akteure an einen Tisch setzen, um die veraltete Trennung von Trägermedien und Onlinemedien zu überwinden.

Nummer 3

Es ist verständlich, dass unterschiedliche Regelungsgehalte in unterschiedlichen Gesetzeswerken ihren Niederschlag finden. Im Interesse der betroffenen Nutzerinnen und Nutzer (aber auch der Anbieter) sollten diese Verfahren jedoch so gut wie möglich aufeinander abgestimmt sein, damit Meldebuttons, Beschwerdeformulare oder Verfahrenswege, die jugendschutzrechtlich relevante Inhalte betreffen, nicht grundsätzlich anders aussehen als solche, die zum Beispiel strafrechtsrelevante Inhalte betreffen. Dafür genügt es nicht, dass sich das Verfahren, wie in der Begründung zu § 24a erläutert, an den Bestimmungen der §§ 10a und 10b TMG orientieren kann. Vielmehr muss die Etablierung einheitlicher Verfahren verpflichtend vorgegeben werden, wobei die Meldemöglichkeit für strafrechtlich relevante Inhalte aus dem Bereich des Jugendschutzes bei der deutschen INHOPE-Beschwerdestelle nicht vergessen werden sollte. Auch die Tatsache, dass Meldewege für nutzergenerierte Inhalte bei Video-Sharing-Plattformen derzeit sowohl im Medienstaatsvertrag als auch im neuen Jugendschutzgesetz vorgesehen sind, ohne dass die Vorgaben dafür übereinstimmen, zeugt von mangelhafter Vereinheitlichung.

Nummer 4

Der Entwurf sieht in § 24a ausdrücklich „die Bereitstellung eines Einstufungssystems für nutzergenerierte audiovisuelle Inhalte“ vor, „mit dem Nutzerinnen und Nutzer im Zusammenhang mit der Generierung standardmäßig insbesondere dazu aufgefordert werden, die Eignung eines Inhalts entsprechend der Altersstufe „ab 18 Jahren“ als nur für Erwachsene zu bewerten“. Damit wird die Pflicht zur Altersverifikation, die bislang nur für redaktionell verantwortete Inhalte gilt, auf nutzergenerierte Inhalte ausgeweitet. Auch (grundsätzlich haftungsbefreite) Plattformen werden also in Zukunft eine wirksame Altersverifikation vornehmen müssen. Die verbreitete Praxis, die Volljährigkeit lediglich durch einen Klick ohne weitere Kontrolle bestätigen zu lassen, dürfte den neuen Vorgaben nicht mehr genügen. Es ist gut denkbar, dass größere Anbieter, die bereits Nutzeraccounts für ihre Kunden vorhalten, in Zukunft die Möglichkeit einer Altersverifikation vorsehen werden, um über das eigene Konto den Login bei Drittanbietern zu ermöglichen. Je verbreiteter der plattformübergreifende Login über Accounts großer Anbieter wird, desto wichtiger sind jedoch Vorgaben, die einerseits die Wirksamkeit der Altersverifikation sicherstellen, andererseits die Anonymität der Nutzung nicht konterkarieren. Entsprechende Vorgaben sollten im Gesetz konkretisiert werden. Eine Lösung, die beiden Anforderungen gerecht würde, bestünde z.B. darin, die Plattformanbieter zu verpflichten, beim Login die Daten eines altersverifizierten Accounts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu akzeptieren, die dabei als Treuhänder fungieren könnten. Für eine solche Regelung müsste ein Einvernehmen mit den beteiligten Akteuren hergestellt werden. Unter keinen Umständen darf die Pflicht zur Altersverifizierung mit einer Erosion der Privatsphäre bei der Mediennutzung einhergehen.

Nummer 5

Es ist nicht nachvollziehbar, warum Plattformen mit weniger als einer Million Nutzerinnen und Nutzern nicht in der Pflicht stehen sollten, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, obwohl es sich möglicherweise um Angebote handelt, die gerade von Kindern und Jugendlichen intensiv genutzt werden (z.B. Kinder-Communities) oder von denen ein besonders hohes Gefährdungspotenzial ausgeht. Umgekehrt ist nicht einzusehen, warum Anbieter, von denen Plattformen nur ein geringes Gefährdungspotenzial ausgeht, möglicherweise mit für sie schwer zu erfüllenden Anforderungen konfrontiert sein sollen. Sinnvoll erscheint es vielmehr, die Angemessenheit der Auferlegung bestimmter Vorsorgemaßnahmen anhand des Gefährdungspotenzials des Angebots zu bestimmen. Im Grundsatz erkennt der Gesetzentwurf dies zwar bereits an, verlagert die Entscheidung darüber jedoch auf die Selbstkontrollen und damit auf die Anbieterseite. Die vorgeschlagene Änderung zielt darauf ab, das abgestufte Schutzsystem

von vornherein klarer zu fassen und eine rein wirtschaftlich motivierte starre Bagatellgrenze überflüssig zu machen.

Nummer 6

Der Gesetzentwurf sieht in § 14a (1) vor, dass Film- und Spielplattformen ihre Inhalte alterskennzeichnen müssen. Eine der Möglichkeiten dafür soll gemäß Nr. 3 die Kennzeichnung durch einen „von einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zertifizierten Jugendschutzbeauftragten nach § 7 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags“ sein. Tatsächlich zertifizieren jedoch die Selbstkontrollen keine Jugendschutzbeauftragten. Es gibt jedenfalls keine öffentlich zugänglichen Informationen über ein solches Zertifizierungsverfahren. Auch gibt es in § 7 JMStV keine gesetzliche Grundlage dafür. Vielmehr ist dort lediglich festgeschrieben, dass der Jugendschutzbeauftragte „die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Fachkunde besitzen“ muss. Genauer definiert ist diese Voraussetzung aber nicht. In der Praxis führt das dazu, dass Anwälte auch ohne irgendeinen Qualifizierungsnachweis als Jugendschutzbeauftragte von Unternehmen benannt werden können. Eine einfache Internet-Recherche fördert zahlreiche Angebote von Kanzleien zutage, diese Aufgabe für den Bruchteil des Preises einer monatlichen Telefonanschluss-Grundgebühr zu übernehmen. Die regulierte Selbstregulierung stößt hier erkenntlich an ihre Grenzen. Umso dringlicher ist es, Mindestqualifikationen für Jugendschutzbeauftragte festzulegen.

Nummer 7

Jugendschutz.net stellt ein hervorragendes Beispiel für die gute Zusammenarbeit von Bund und Ländern dar. Mit Recherche und Marktbeobachtung schafft die Organisation die Grundlage für eine effektive Jugendmedienschutz-aufsicht, wie sie mit der geplanten Bundeszentrale zentral auf Bundesebene geschaffen werden soll. Es liegt daher nahe, die beiden Institutionen stärker miteinander zu verknüpfen. Die Initiative erhält eine Grundfinanzierung aus Landesmitteln, aber auch Projektmittel des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Es sollte geprüft werden, ob in Zukunft auch die Plattformanbieter durch eine verpflichtende Abgabe an den Kosten beteiligt werden können.

Nummer 8

Dass die gesetzlichen Vorgaben in Leitlinien der Selbstkontrollen konkretisiert werden sollen, erscheint zwar grundsätzlich sinnvoll. Gerade bei dem wichtigen Punkt der Altersverifikation im Zusammenhang mit nutzergenerierten Inhalten sind die Vorgaben jedoch zu vage. Gemäß § 24a (2) Nr. 3 sollen Nutzer zukünftig selbst hochgeladene Inhalte als „ab 18“ kennzeichnen können. Daraus folgt gemäß Nr. 4 für den Anbieter die Verpflichtung zu einer wirksamen Altersverifikation vor der Zugänglichmachung. Es muss in diesem Zusammenhang schon aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt werden, wie mit falschen oder missbräuchlichen Alterseinstufungen umzugehen ist. Dies umso mehr, da ausweislich der Gesetzesbegründung falsche Einstufungen „durch andere Nutzer schnell und ohne erheblichen Aufwand gemeldet werden können“ sollen. Die Frage, ob ein Inhalt jugendgefährdend ist oder nicht, kann schwerlich eine Mehrheitsentscheidung einer zufälligen Gruppe von Nutzerinnen und Nutzern sein, die sich der entsprechenden Meldfunktion bedienen. Sinnvoll wäre es vielmehr, den Anbieter zu verpflichten, entsprechende Nutzermeldungen von einem fachlich dafür ausgebildeten Jugendschutzbeauftragten überprüfen zu lassen und diesem die letztendliche Entscheidung zu übertragen. Ein solches Verfahren würde auch nicht mit dem Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht kollidieren, da das Aktivwerden des Anbieters erst nach Kenntnis durch eine Nutzermeldung verlangt würde. Erwägenswert scheint darüber hinaus, informationshalber die nutzerseitige Vergabe eines Alterskennzeichens „ab 12“ zu ermöglichen, um einen zusätzlichen Schutz gerade für jüngere Kinder zu ermöglichen.

Nummer 9

Die Weiterentwicklung des technischen Jugendmedienschutzes stellt ein wichtiges Element des Jugendschutzes im Netz dar. Mit der im letzten Jahrzehnt gewachsenen Bedeutung großer Plattformen geht einher, dass Kinder und Jugendliche meist in mehrere NutzerInnenaccounts eingeloggt sind, wenn sie im Netz unterwegs sind. Es wäre daher wünschenswert, gesetzliche Vorgaben für altersspezifische Voreinstellungen bei solchen Accounts zu haben, die im Ergebnis dazu führen, dass nur solche Inhalte zur Verfügung stehen, die für das Alter der Nutzerinnen und Nutzer angemessen sind. Die begrüßenswerter Weise bereits bei einzelnen Anbietern vorhandenen Möglichkeiten sind bislang nicht reguliert und werden auch von keiner Aufsicht kontrolliert. Auch sind Nutzeraccounts keine Dienste im Sinne des Telemediengesetzes, sodass die für Anbieter solcher Dienste im Entwurf des Jugendschutzgesetzes vorgesehenen Vorsorgemaßnahmen hier nicht greifen. Die Freiwilligen Selbstkontrollen sollten in die Lage versetzt werden, in den Leitlinien, die sie in Bezug auf § 24a erarbeiten müssen, auch Vorgaben für altersspezifische Accounts zu machen. Damit würde auch der Forderung der Länder, den technischen Jugendmedienschutz zu stärken, entsprochen.

Nummer 10

Es ist zu begrüßen, dass die Sichtweise von Kindern und Jugendlichen laut § 24c bei der Erstellung der Leitlinien berücksichtigt werden soll. Die Formulierung ist aber zu vage gehalten, und sie legt die gesamte Verantwortung für die Umsetzung der partizipativen Anforderung in die Hände der Selbstkontrollen, letztlich also der Anbieter. Man hätte erwarten dürfen, dass wenigstens die zivilgesellschaftlichen Verbände aus dem Bereich der Kinder- und Jugendschutzes einbezogen würden.