

Berlin, 28. Februar 2020

Einschätzungen zum Referentenentwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes“

Die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Referentenentwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes“.

Die AGF unterstützt das Ziel des Referentenentwurfs, den gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutz an die außerordentlich dynamische Entwicklung der Medienangebote und deren technischen Grundlagen sowie des realen Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen anzupassen und so realitätsnäher auszugestalten. Dazu greift der Entwurf u.a. Überlegungen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz aus dem Jahr 2016 auf. Diese hatte darauf hingewiesen, dass in einer konvergenten Medienwelt die klassische Trennung von Inhalten und Zuständigkeiten des Jugendschutzgesetzes auf der einen Seite und des Jugendmedienschutzes auf der anderen Seite dem Schutzbedürfnis von Kindern und Jugendlichen nicht mehr gerecht wird. Ferner bezieht sich der Entwurf explizit auf die UN-Kinderrechtskonvention mit ihrem doppelten Fokus der Teilhabeförderung und des Schutzgedankens.

Die in der AGF zusammengeschlossenen Familienorganisationen begrüßen die Zielstellung des Gesetzentwurfs den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungsbeeinträchtigenden und -gefährdenden Inhalten zu verbessern sowie den Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte und ihrer Daten zu gewährleisten. Die AGF unterstützt ferner das Ziel die Instrumente zur Stärkung der Medienkompetenz weiterzuentwickeln, sichere Interaktionsräume zu ermöglichen und auch die erzieherische Medienkompetenz der Eltern zu stärken. Insbesondere begrüßt die AGF, dass der Referentenentwurf die Interaktionsrisiken, die durch nutzergenerierte Inhalte von digitalen Medien entstehen können, in den Blick nimmt.

Im Jahr 2019 hat die AGF in einem Diskussionspapier¹ Grundsätze formuliert, auf deren Basis digitale Rahmenbedingungen und Maßnahmen des Kinder- und Jugendmedienschutzes bewertet werden. Aus Sicht der AGF sind dafür zu nutzende Kriterien u.a.:

- inwiefern für die Familien digitale Teilhabe und Teilhabegerechtigkeit gefördert wird,
- ob die Kompetenzen von Kindern, Jugendlichen und Eltern gestärkt werden,
- ob ein umfassender Schutz gewährleistet und
- ob eine angemessene Verantwortungsteilung zwischen Familien, Politik und Anbietern etabliert wird.

Vor dem Hintergrund dieser Kriterien betrachten wir die folgenden Punkte des Gesetzentwurfs.

¹AGF-Diskussionspapier "Digitaler Wandel und seine Auswirkungen auf Familien" 2019,
https://www.ag-familie.de/media/docs19/AGF_Diskussionspapier_digitalisierung_und_familie_November19.pdf

Kohärente Kinder- und Jugendschutzregelungen

Der Gesetzentwurf hat den Anspruch, kohärente Kinder- und Jugendschutzregelungen unabhängig vom Verbreitungsweg zu schaffen. Er versucht dies unter weitgehender Beachtung der aktuell geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu erreichen. Die Einführung eines einheitlichen Medienbegriffs für Träger und Telemedien (§1 Abs. 1a) und die Integration von Regelungen des JuSchG und JMStV im Sinne einer gemeinsamen Norm für entwicklungsbeeinträchtigende Medien mit koordinierten Prüfinstitutionen auf Bundes- und Länderebene erscheint aus Sicht der Familienverbände ein gangbarer Weg für eine verbesserte einheitliche Außenwahrnehmung von kinder- und jugendschutzrechtlichen Regelungen. Allerdings verzichtet der Entwurf darauf, eine grundlegende Vereinheitlichung und Bündelung der Zuständigkeiten in einer Hand vorzunehmen. Dies ist mit dem Nachteil verbunden, dass damit Doppelstrukturen erhalten bzw. sogar weiter ausgebaut werden.

Bei den sogenannten Konfrontationsrisiken führen die Neuregelungen dazu, dass für die Familien im Regelfall eine einheitliche Bewertung von Medien unabhängig vom Verbreitungsweg sichtbar wird. Außerdem wird eine einheitliche Liste jugendgefährdender Medien, die nicht mehr nach Träger- und Telemedien trennt, durch die Neuregelung eingeführt. Aus Sicht der AGF führen die genannten Änderungen zu mehr Transparenz, Sicherheit und Legitimität der Einstufungen, was wir als positiv bewerten. In Familien ist die fehlende Durschaubarkeit im bisherigen System eine wesentliche Ursache der eigenen Verunsicherung für die Bewertung von Medien.

Zur Transparenz und Legitimation der Alterseinstufungen bzw. zum Verständnis und der eigenen Einschätzung trägt aus Sicht der Familien auch die Einführung von Symbolen zur Kennzeichnung der wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung eines Mediums (§14 Abs. 2a) bei. Eltern erhalten damit gleichzeitig eine Erläuterung hinsichtlich der potentiellen Gefährdungsart und -intensität. Symbolsysteme, die Eltern, Kindern und Jugendlichen ersichtlich machen, aus welchen Gründen eine Alterseinstufung vorgenommen wird bzw. worin die Gefahrenpotentiale in der Nutzung liegen, sind international zum Teil bereits umgesetzt. Die Symbole weisen beispielsweise auf gefährdende Inhalte wie Pornografie, Gewalt und Selbstgefährdung hin. Ausdrücklich sollten sich in diesen Symbolen auch die Einstufungsgründe, die im Bereich der Interaktions-, Verbraucher- und Datenschutzrisiken liegen, widerspiegeln. Die AGF plädiert dafür, über die vorgeschlagene Soll-Regelung hinausgehend in §14 Abs. 2a eine verpflichtende Regelung zu schaffen. Im Gesetz sollte dazu ein Verfahren zur Erarbeitung eines geeigneten Symbolsystems unter Einbeziehung wesentlicher familienpolitischer und kinderschutzrechtlicher Verbände aufgenommen werden sowie ein Datum bestimmt werden, an dem dieses System spätestens in Kraft treten soll.

Die Aufnahme der Schutzziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes in § 10a wird von der AGF unterstützt. Als neues Ziel wird zum einen der Schutz der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen (Abs. 3) eingeführt, der auf die sogenannten Interaktionsrisiken aber auch Verbraucherschutzrisiken und Suchtgefahren zielt. Zum anderen wird das Ziel der „Förderung von Orientierung für Kinder, Jugendliche, personensorgeberechtigte Personen sowie pädagogische Fachkräfte bei der Mediennutzung und Medienerziehung“ (Abs. 4) aufgenommen, das auf die Förderung der Medienkompetenz von Kindern, Jugendlichen, Eltern und Erzieher*innen u.a. Gruppen zielt.

Schutz vor Interaktionsrisiken

Die Aufnahme des Schutzes der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung in §10 Nummer 3 in die „Schutzziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes“ stellt einen deutlichen Fortschritt dar. Damit ist die Einstufung von Verbraucherschutzrisiken, Suchtgefahren und auch Interaktionsrisiken als alterskennzeichnungsrelevante Tatbestände für Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz verbunden.



Interaktionsrisiken wie Cyber-Mobbing, Cyber-Bullying sowie Cyber-Stalking und Cyber-Grooming stellen schwerwiegende Angriffe auf die persönliche Integrität und Würde von Kindern und Jugendlichen dar. Die AGF hält die im Referentenentwurf geplante Erweiterung der Schutzziele für überfällig.

Für die Kontrolle und Gewährleistung der Schutzziele in §10 Absätze 1-3 werden in Zukunft die Diensteanbieter durch den § 24 a in die Verantwortung genommen, was die AGF nachdrücklich unterstützt. Für die nicht-redaktionellen bzw. nutzergenerierten Inhalte werden sie zu einer Reihe von Vorsorgemaßnahmen verpflichtet. Diese Vorsorgemaßnahmen gelten auch für Spiele, die eine Funktion zum Teilen von Inhalten oder der Kommunikation zwischen den Nutzern (bspw. Chat) umfassen. Zu den vorzuhaltenden Maßnahmen zählen die Bereitstellung von Beschwerdeverfahren („Melde- und Abhilfeverfahren“) innerhalb der Angebote, um beispielsweise entwicklungsbeeinträchtigende Angebote (Abs. 1 b), Beeinträchtigungen ihrer persönlichen Integrität durch nutzergenerierte Informationen wie z.B. Cybermobbing oder Cybergrooming (Abs. 2) zu melden.

Neben den Beschwerdemöglichkeiten werden die Anbieter verpflichtet, leicht auffindbare Hinweise auf anbieterunabhängige Beratungsangebote, Hilfe- und Meldemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche zu integrieren (Abs. 5).

Es wird ebenfalls die Bereitstellung eines Einstufungssystems für nutzergenerierte Inhalte vorgeschrieben, mit dem Nutzerinnen und Nutzer ihre Beiträge mit „ab 18 Jahren, nur für Erwachsene geeignet“ bewerten. Komplementär müssen dazu Altersverifikationsmöglichkeiten geschaffen werden, um den Zugang für nutzergenerierte Inhalte, die mit „ab 18 Jahren“ eingestuft wurden, zu verhindern. Für die Ausgestaltung der verpflichtenden Altersverifikationssysteme für die Nutzer sollten jedoch klarere, verbindliche Vorgaben vom Gesetzgeber getroffen werden. Diese Systeme müssen einen sicheren Ausschluss von Kindern- und Jugendlichen von ungeeigneten Angeboten ermöglichen.

Weiter werden verschiedene datenschutzbezogene Vorsorgemaßnahmen und eine Verpflichtung zur Einrichtung von Voreinstellungen, die Nutzungsrisiken für Kinder und Jugendliche unter Berücksichtigung ihres Alters begrenzen (Abs. 7), vorgeschrieben.

Mit dem § 24a greift der Gesetzentwurf eine Reihe von Forderungen der Familien- und Kinderschutzorganisationen auf, um Konfrontations- und Interaktionsrisiken zu verringern. Die Einzelmaßnahmen des 24a können einen Beitrag dazu leisten, dass Kinder sicherer digitale Medien nutzen können und für den Fall, dass sie mit Risiken in Berührung kommen, selbstständig Hilfe- und Beschwerdemöglichkeiten kontaktieren können. Die Inpflichtnahme der Anbieter und die Schaffung von Kontrollmöglichkeiten für die „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ sowie die Möglichkeiten verwaltungsrechtliche Anordnungen zu ergreifen und Verstöße mit Bußgeldern zu ahnden, wird von der AGF ausdrücklich begrüßt.

Unklar ist, warum eine Untergrenze von 1 Millionen Nutzer/innen gewählt wurde, unterhalb derer die Anbieter von der Verpflichtung der Vorsorgemaßnahmen aus §24a freigestellt sind. Hier sollte aus Kinder- und Jugendschutzperspektive eine Lösung gewählt werden, die auch für kleinere Anbieter gilt, diese aber ggf. bei der Umsetzung entlastet. Unklar ist im Entwurf darüber hinaus, welches Kriterium für die Bestimmung der Nutzerzahl in welchem Zeitraum zugrunde gelegt werden soll (registrierte Nutzer, Besucher des Angebots, Zugriffe o.Ä.)

Verbraucherschutzrechtliche Gefahren, datenschutzrechtliche Gefahren und Suchtgefahren

Die AGF spricht sich für eine systematische Ausweitung des Jugendschutzes auf kinder- und jugendspezifische Verbraucher- und Datenschutzregelungen sowie Suchtgefahren digitaler Medien und Techniken aus. In der



Praxis der Familien stellen Verbraucherschutzrechtliche Probleme, beispielsweise ökonomische Risiken für Kinder durch In-App-Käufe, freie Spiele mit der Möglichkeit von Zusatzkäufen / Loot-Boxen, Werbeverstöße bzw. für Kinder nicht zu identifizierende Werbung eine starke Bedrohung dar. In § 10b werden digitale Medien nun auch danach bewertet, ob sie „eine exzessive Nutzungsweise fördern, uneingeschränkte Kommunikationsmöglichkeiten mit anderen Nutzerinnen und Nutzern eröffnen, uneingeschränkte Kaufmöglichkeiten digitaler Güter eröffnen oder bei der Nutzung eine unangemessene Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte erfolgt“.

Dies wird von der AGF als positiv bewertet. Sollten die dazu geplanten Maßnahmen nicht den intendierten Schutzeffekt erzielen, sollte zeitnah mit weitergehenden Maßnahmen nachgesteuert werden.

Schaffung der „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“

Als zentrales Instrument zur Koordinierung der Landes- und Bundeszuständigkeiten des Kinder- und Jugendschutzes, der Kontrolle der Diensteanbieter und der „Förderung von Orientierung für Kinder, Jugendliche, personensorgeberechtigte Personen sowie pädagogische Fachkräfte bei der Mediennutzung und Medienerziehung“ ist in dem Gesetzentwurf die Schaffung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz vorgesehen.

Darin sieht die AGF gegenüber der aktuellen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern beim digitalen Kinder- und Jugendschutz die Chance, einschlagkräftiges, einheitliches staatliches System zu etablieren. Dieses System muss in der Lage sein, sowohl gegenüber multinationalen Großanbietern digitaler Medien und Plattformen als auch gegenüber kleinen nur temporär existierenden Anbietern und Plattformen die deutschen Kinder- und Jugendschutzstandards durchzusetzen. Die Abwehr von digitalen Gefahren die im Wesentlichen nationale oder globale (kulturelle) Gefahren sind, steht für uns in keinem Widerspruch mit dem Schutz föderaler Eigenheiten. Deswegen unterstützen wir grundsätzlich das Vorhaben des Aufbaus einer zentralen Instanz, wie es mit der „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ vorgesehen ist. Zusätzlich sollte mittelfristig geprüft werden, inwieweit es nötig und möglich ist, angesichts der internationalen Dimension zukünftig auch Kompetenzen auf europäischer Ebene für einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz zu bündeln.

Aufgrund der erweiterten Aufgaben der „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ sollte der Kreis der Beisitzerinnen oder Beisitzern der „Prüfstelle für jugendgefährdende Medien“ die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ernannt werden, erweitert werden. In § 19 „Personelle Besetzung der Prüfstelle für jugendgefährdende Medien“ sollten „Datenschutzverbände“ und „Verbraucherschutzverbände“ als Kreise ergänzt werden, aus denen Vorschläge für die Besetzung des Gremiums eingeholt und aus deren Personenkreis das Gremium besetzt wird.

Förderung der digitalen Teilhabe und Kompetenz von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern

Innerhalb des Referentenentwurfs findet sich in § 10a Punkt 4 eine weitreichende Formulierung, die auf eine Förderung der digitalen Teilhabe und Kompetenz von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern zielt. Ansätze um dieses Ziel umzusetzen, finden sich aber fast ausschließlich in den Vorsorgemaßnahmen nach § 24a zu denen Diensteanbieter verpflichtet werden sollen. Dazu zählen beispielsweise in § 24a Abs. 2 die Verweise auf anbieterunabhängige Beratungsangebote, Hilfe- und Meldemöglichkeiten oder auf Verpflichtung wesentlichen Bestimmungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen in kindgerechter Weise darzustellen.

Wie aber anbieterunabhängige Beratungsangebote konkret ausgestaltet werden sollte, bleibt im Gesetz unbeantwortet. Aus Sicht der Familien sind zentrale Anlaufstellen wünschenswert, die Beratungsangebote zur



„guten Nutzung digitaler Medien und Techniken“, Internetgefahren und Suchtfragen vernetzten. Gleichzeitig sollten diese Stellen an Institutionen mit Kompetenzen zur Verfolgung von kinder- und jugendschutzrechtlich relevanten Verstößen von Anbietern digitaler Inhalte sowie von Nutzern, die Cyber-Mobbing, Cyber-Grooming u.a. betreiben, verweisen können. Dies könnte wiederum gut auf Länderebene angesiedelt sein.

Insgesamt sind für die Förderung der digitalen Teilhabe und der digitalen Kompetenz eher klassische Maßnahmen der schulischen und außerschulischen Kinder- und Jugendbildung wichtig. Für Eltern sind es Angebote der Familienbildung, die technisches und pädagogisches Wissen kombinieren. Passgenaue Angebote für die Elterngeneration zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf der einen Seite digitale Medienkompetenzen vermitteln und dies auf der anderen Seite mit pädagogischer Bildung und Hilfestellungen verbinden. Eltern sollten unterstützt werden, ihre Positionen zu reflektieren und die praktischen erzieherischen Aushandlungsprozesse zur digitalen Medien- und Techniknutzung in der Familie konstruktiv zu gestalten.

Auswirkungen auf die Verantwortungsteilung zwischen Familien, Politik und Anbietern

Zurzeit besteht aus Sicht der Familien keine ausbalancierte Verantwortungsteilung zwischen den Individuen, den Familien, der Politik und Verwaltungen sowie den Diensteanbietern hinsichtlich der Gefahren für Kinder und Jugendliche, die mit der Nutzung digitaler Medien verbunden sein können. Es muss digitale Räume geben, in denen sich Kinder und Jugendliche frei entwickeln können und in denen sie gleichzeitig vor negativen Einflüssen geschützt werden. Einflüsse der Erwachsenenwelt, die dem Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen noch nicht entsprechen, müssen auch in den digitalen Medien minimiert werden, ohne dass digitale Teilhabechancen dadurch unangemessen eingeschränkt werden.

Die Verantwortung für den Schutz vor digitalen Risiken wird aber noch zu einseitig den Familien übertragen. Diensteanbieter, deren Geschäftsmodell auf der Nutzung durch Kinder- und Jugendliche basiert, kümmern sich bislang häufig zu wenig um die Risiken für diese Zielgruppen. Die Politik ist in der Regelung dieses Problems lange zu zögerlich gewesen.

Der vorliegende Referentenentwurf bringt nun Bewegung in dieses Verhältnis. Grundsätzlich geht das Gesetz in diesem Bereich in die richtige Richtung, da es eine stärkere Verantwortungsübernahme bei den Diensteanbietern fördert und Untätigkeit ggf. sanktioniert. Bei allen Zweifeln, ob jede der intendierten Zielstellungen durch die neuen Regelungen erreicht werden kann, erscheint uns das Gesetz eine Verbesserung gegenüber den aktuellen Rahmenbedingungen.

Abschließende Anmerkungen

Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt mehrere Probleme des Kinder- und Jugendschutzes im Zusammenhang mit der Entwicklung digitaler Medien, der Medienkonvergenz und des geänderten Nutzungsverhaltens von Kindern und Jugendlichen in Angriff. Mit ihm erfolgt eine verbesserte Unterstützung der Eltern und Familien bei der Minimierung der Risiken bei der Nutzung von digitalen Medien, die wir sehr begrüßen. Dabei greift der Entwurf Forderungen auf, wie Sie u.a. von Kinderschutzverbänden, Familienorganisationen und auch der Kinderkommission des Deutschen Bundestags aufgestellt wurden. Aus Sicht der Familienverbände wäre es sehr bedauerlich, wenn aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern sinnvolle Lösungen für die Familien verzögert oder gar verunmöglicht würden.

Im Sinne der Kinder und Jugendlichen sollten im Jugendmedienschutz einheitliche verbindliche Lösungen gefunden werden, die für alle Familien transparent sind und einen sicheren Rahmen für den digitalen Alltag ermöglichen. Dafür braucht es eine hinreichende Durchsetzungskraft gegenüber Anbietern. Familien sehen sich



im Bereich der digitalen Medien mit Gefahren für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen konfrontiert, die zum großen Teil von internationalen Anbietern bzw. Plattformenausgehen. Unserer Einschätzung nach kann ein dauerhaft schlagkräftiger Kinder- und Jugendschutz gegenüber multinationalen Anbietern und Plattformen nur dann gelingen, wenn die zersplitterten Zuständigkeiten zwischen der Bundesebene und der Länderebene überwunden werden und sich auch auf internationaler Ebene für entsprechende Maßnahmen eingesetzt wird.

Unter anderem deshalb muss aus Sicht der Familienverbände sehr genau diskutiert werden, wie die Schaffung einer neuen Struktur wie der „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ die Optionen auf eine generelle Vereinheitlichung offenhält oder eine Zersplitterung der Kompetenzen unter dem Label „Föderalismus“ eher auf unabsehbare Zeit zementiert. In diesem Sinne wird es im Zuge der Ausgestaltung der im Gesetzentwurf beschriebenen Maßnahmen noch zahlreiche Umsetzungsfragen geben. Die Familienorganisationen sind gern bereit, sich in diese einzubringen.

Die AGF

In der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) e.V. sind der Deutsche Familienverband (DFV), die evangelische arbeitsgemeinschaft familie (eaf), der Familienbund der Katholiken (FDK), der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) und der Verband binationaler Familien und Partnerschaften (iaf) zusammengeschlossen. Die AGF engagiert sich für Familien, verleiht ihnen Stimme und bringt die Familienperspektive in die politischen Diskussionen und Entscheidungsprozesse ein. Sie fördert den Dialog zwischen den Verbänden und Interessenvertretungen der Familien und den Verantwortlichen der Familienpolitik. Darüber hinaus unterstützt die AGF die Kooperation der familienpolitisch tätigen Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene.

