

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze

1 Ausgangssituation

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr führt gemäß Paragraph 47 Absatz 1 GGO ein Verfahren zur Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden zu oben genanntem Gesetzentwurf durch. Die Stiftung Digitale Chancen nutzt dieses Beteiligungsverfahren und gibt nachstehend Hinweise und Anregungen zu dem vorliegenden Referentenentwurf. Dabei fokussieren wir insbesondere auf die Kinderrechte gemäß UN-Kinderrechtskonvention sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 25 (General Comment #25) über die Rechte der Kinder im digitalen Umfeld¹ sowie daraus resultierende Belange von Kindern und Jugendlichen und greifen dabei auf unsere Expertise aus dem Projekt „Kinderschutz und Kinderrechte in der digitalen Welt“² zurück.

2 Kinderrechte im digitalen Umfeld

Mit dem General Comment No. 25 erläutert der Ausschuss für die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen, wie deren Rechte auf Schutz, Förderung und Teilhabe im digitalen Umfeld gleichermaßen verwirklicht werden können. Dabei weisen die Ausschussmitglieder darauf hin, dass das digitale Umfeld eine enorme Bedeutung für junge Menschen und ihre Entwicklung hat. Gerade vor diesem Hintergrund betonen sie die Notwendigkeit, Kinder und Jugendliche bei der Entwicklung diesbezüglicher Vorhaben und Regulierungen einzubeziehen und ihre Perspektiven zu berücksichtigen, um so dem Vorrang des Kindeswohls (*best interest of the child*) gerecht werden zu können.³

3 Zum Normtext

3.1 Zu Artikel 1 DDG

Paragraph 12 Absatz 2 i. V. mit Paragraph 14 Absatz 2 und 3 sowie Paragraphen 15 und 16

Gemäß Artikel 49 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/2065 (Digital Services Act oder DSA) sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, zuständige Behörden zu benennen, welche den DSA durchsetzen und die Vermittlungsdiensteanbieter beaufsichtigen. Für die Bundesrepublik Deutschland sollen diese Aufgaben weitestgehend durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, durch die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz in Hinblick auf die Artikel 14 Absatz 3 und 28 Absatz 1 DSA sowie bezüglich der Artikel 26 Absatz 3 und 28 Absatz 2 und 3 DSA durch den beziehungsweise die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wahrgenommen werden.

¹ UN (2021): General Comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment.

<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-25-2021-childrens-rights-relation> Abruf am 04.08.2023

² Kinderschutz und Kinderrechte in der digitalen Welt. <https://www.kinderrechte.digital/projekt/> Abruf am 04.08.2023

³ Jonas, Cornelia/Krause, Torsten (2022): Kinderrechte in der digitalen Welt gewährleisten. In: Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr). Jahrgang 16. 2022. Nr. 1. S. 88-105

Bei der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) soll für die Durchsetzung der Kinderrechte in digitalen Diensten eine eigene Stelle eingerichtet werden, welche mit einer angemessenen Personal- und Sachausstattung, die eigenständig zu verwalten ist und einen Forschungsetat umfasst, weisungsunabhängig in Umsetzung der zuvor genannten Artikel des Digital Services Act agieren kann.

Aus Sicht der Stiftung Digitale Chancen ist die eigenständige Einrichtung einer weisungsunabhängigen Stelle zur Durchsetzung der Kinderrechte in digitalen Diensten bei der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz ausdrücklich zu begrüßen. Mit der Etablierung dieser Stelle betont der Gesetzgeber in angemessener Art und Weise die besondere Bedeutung der Lebensphase des Aufwachsens junger Menschen sowie deren Sensibilität in einem ubiquitär digitalen Alltag und erkennt die eigenen Bedürfnisse und Interessen von Kindern und Jugendlichen im digitalen Umfeld an, wie sie durch den Ausschuss für die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 umfassend beschrieben werden (siehe Abschnitt 2).

Die mit Reform des Jugendschutzgesetzes 2021 durch den Ausbau der vormaligen Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) geschaffene Behörde hat seitdem einen erheblichen Transformationsprozess mit dem Ziel durchlaufen, nach Inkrafttreten des neuen Jugendschutzgesetzes neben den bereits zuvor durch die BPjM wahrgenommenen Aufgaben nunmehr auch die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes voranzutreiben sowie Orientierung in diesem Feld zu bieten. Für die Erreichung dieser Zielstellungen sowie die Überwachung und Durchsetzung von Schutzzielen und entsprechenden Vorsorgemaßnahmen steht die Bundeszentrale nach dem Prinzip einer dialogischen Regulierung mit den betreffenden Anbietenden digitaler Dienste in Kontakt und Austausch und arbeitet wo erforderlich mit diesen zusammen. Dieses Potenzial synergetisch zu nutzen und dabei auf eine unabhängige Ausgestaltung der Stelle zu achten, ist nach Ansicht der Stiftung Digitale Chancen sehr sinnvoll.

In der Annahme des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr soll dies ohne zusätzliche Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt realisiert werden. Diese Einschätzung bedarf aus Sicht der Stiftung Digitale Chancen der Prüfung und zahlenmäßiger Belege für den tatsächlichen Aufwand seitens der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz sowie der neu einzurichtenden Stelle zur Durchsetzung der Kinderrechte in digitalen Diensten. Zwar erscheint es zunächst nachvollziehbar, die von der BzKJ bislang nicht etatisierten 13 Vollzeitäquivalente für die künftigen Aufgaben der neuen Stelle in Anspruch zu nehmen. Der im Zuge der Novellierung des Jugendschutzgesetzes und der damit einhergehenden Ausgestaltung der Behörde vorgesehene Stellenaufwuchs ist jedoch den neuen Aufgabestellungen innerhalb der Bundeszentrale gewidmet. Ob eine Kompensation durch im Zuge der Umsetzung des Digitalen Dienste Gesetzes für die BzKJ vorgesehene Aufgaben möglich und angemessen ist, kann nur in Kenntnis der künftigen Herausforderungen beurteilt werden. Im Interesse einer zielführenden Umsetzung des Digital Services Act unter Berücksichtigung kinderrechtlichen Belange und Vorgaben sollte es daher weder für die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz noch für die Stelle zur Durchsetzung der Kinderrechte in digitalen Diensten zu einer rein situativ begründeten Ressourcenbeschränkung kommen.

Paragraph 22

Laut Paragraph 22 ist vorgesehen, bei der Koordinierungsstelle für digitale Dienste einen Beirat einzurichten, um die Behörde in ihrer Aufgabenwahrnehmung zu beraten. Die sechzehn Vertretenden aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen sollen durch den zuständigen Fachausschuss des Deutschen Bundestages vorgeschlagen und durch das zuständige Ministerium der Bundesregierung ernannt werden. Der Beirat soll dem zuständigen Fachausschuss des Deutschen Bundestages regelmäßig über seine Aufgabenwahrnehmung berichten.

Die Stiftung Digitale Chancen unterstützt ausdrücklich die Etablierung eines Beirates, welcher fachkundig und unabhängig die Koordinierungsstelle für digitale Dienste berät und begleitet. Vor dem

Hintergrund der Einrichtung einer eigenen Stelle zur Wahrung der Kinderrechte in digitalen Diensten bei der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz möchten wir in diesem Zusammenhang nachdrücklich anregen, mindestens einen Platz in diesem Beirat für eine Vertretung vorzusehen, welche explizit über notwendige Qualifikationen und Kompetenzen verfügt, um auch diesen Bereich der Umsetzung des Digital Services Act begleiten zu können. Die aktuell vorgesehene Normierung in Paragraph 22 Absatz 1 schließt dies zwar nicht aus, sichert dieses Anliegen jedoch nicht hinreichend ab.

3.2 Zu Artikel 12 DDG

Absätze 3 und 5a

Obwohl wegen der entsprechenden Zuständigkeitsnormierung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz unter Artikel 1 Paragraph 12 Absatz 2 DDG sowie sodann auch durch Paragraph 24a Absatz 1 Jugenschutzgesetz eine (wiederholte) Aufgabenbeschreibung in Paragraph 17a formal entbehrlich erscheint, erachten wir es aus Gründen der Nachvollziehbar- und Verständlichkeit einer Norm für sinnvoll, die Kompetenzen der Behörde gebündelt in einem Paragraphen abzubilden. Wir empfehlen daher die Aufgaben der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz unverändert wie bisher gemeinsam und nicht verteilt über das Jugenschutzgesetz darzustellen.

Absätze 4a und b

Mit den vorgesehenen Änderungen des Paragraphen 21 in den Absätzen 2 und 8 wird der Kreis der Antragsberechtigten bezüglich der Verfahren der Prüfstelle für jugendgefährdende Medien sowie der Kreis der über entsprechend ergangene Entscheidungen zu Informierenden erweitert. Wir erachten diese Erweiterungen als sachgerecht und konsistent.

Absätze 6 und 7

Mit der Neufassung des Paragraphen 24b Jugenschutzgesetz entfällt die Möglichkeit zur Vereinbarung von Leitlinien zwischen Anbietern digitaler Dienste und der entsprechend zuständigen Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle, da die Dienste gemäß Artikel 28 Absatz 1 Digital Services Act zu Vorsorgemaßnahmen verpflichtet werden. Infolgedessen wird Paragraph 24c Jugenschutzgesetz gestrichen. Damit entfällt die bisher einmalige und aus kinderrechtlicher Perspektive vorbildliche gesetzliche Verankerung eines Beteiligungsinstruments, über das Kinder und Jugendliche direkt die Umsetzung von in ihrem Interesse und zu ihrem Schutz vorgesehenen Maßnahmen mitgestalten können. Dies widerspricht der Staatenverpflichtung nach Artikel 12 der Konvention über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen im Hinblick auf die Bedeutung der Partizipation junger Menschen an Entscheidungen über Sachverhalte ihrer eigenen Lebenswelt. Unbestreitbar sind digitale Dienste und deren Nutzung ein wesentlicher Bestandteil der Lebenswelt junger Menschen, an deren Gestaltung und Regulierung sie beteiligt sein sollten. Aus kinderrechtlicher Perspektive erscheint daher eine Kompensation des Wegfalls des Beteiligungsinstruments der Leitlinien im Zuge der Umsetzung des Digitale Dienste Gesetzes angeraten. Formate wie die von der BzKJ im Rahmen der Umsetzung der Paragraphen 17a und b JuSchG praktizierten Zukunftswerkstätten können hier Beispiel gebend sein. Der Transfer der Erkenntnisse sollte ungeachtet der Weisungsunabhängigkeit der Stelle für die Durchsetzung der Kinderrechte in digitalen Diensten möglich und im DDG gesetzlich verankert sein. Die Reduktion der Beteiligungsmöglichkeiten an dieser Stelle ohne eine entsprechende Kompensation wäre ein Rückschritt auf dem Weg der Gestaltung eines zeitgemäßen Kinder- und Jugendmedienschutzes, der von uns weder unterstützt noch gutgeheißen werden könnte.

Absatz 10e

Durch die beabsichtigte Anpassung des Paragraphen 29b Jugendschutzgesetz verschiebt sich der Evaluierungszeitpunkt für das Gesetz von 2024 auf 2026. Begründet wird diese Fristausdehnung mit der Absicht, die durch dieses Gesetz eintretenden Änderungen am Jugendschutzgesetz hinreichend berücksichtigen zu können. Die Absicht, auch die geplanten Weiterentwicklungen einer Evaluation zu unterziehen, kann nachvollzogen werden. Gleichwohl sehen wir in diesem Zusammenhang keine Notwendigkeit, die dafür vorgesehenen Berichtspflichten zu reformieren. Das aktuelle Jugendschutzgesetz ist zum Mai 2024 zu evaluieren. Zu diesem Zeitpunkt wird das durch das hier beratene Gesetz überarbeitete Jugendschutzgesetz voraussichtlich wenige Wochen in Kraft sein. Eine Überprüfung der Umsetzung der dann noch neuen Regelungen wird somit nicht erfolgen können und könnte im ersten entsprechenden Bericht aus diesen Gründen nachvollziehbar unberücksichtigt bleiben. Ein Aufschub der Evaluation der bisherigen, seit 2021 geltenden Regelungen, erscheint jedoch nicht notwendig oder angeraten, vielmehr könnte die Evaluation planmäßig 2024 erfolgen. Nach aktueller Normierung würde der zweite Bericht im Jahr 2026 vorgelegt werden. Zu diesem Zeitpunkt könnten auch die voraussichtlich im Frühjahr 2024 in Kraft tretenden Änderungen Berücksichtigung erfahren. Dies wäre mithin derselbe Zeitpunkt, der durch die nunmehr geplante Änderung des Paragraphen 29b JuSchG angestrebt wird. Die geplante Änderung würde somit zu keinem Mehrwert, jedoch zu einem unnötigen Erkenntnisverlust bezüglich der Umsetzung der seit 2021 bestehenden Regelungen im Jahr 2024 führen.

Anpassungsbedarf im Paragraphen 29b Jugendschutzgesetz erachten wir hingegen hinsichtlich einer präziseren Ausgestaltung der Beteiligung des Beirates der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz an der regelmäßigen Evaluation und Berichtslegung der Behörde. Aus der aktuellen Formulierung des Paragraphen 29b geht nicht eindeutig hervor, dass der erste Evaluationsbericht auch dem Beirat vorzulegen und mit diesem zu beraten wäre. Dem Wortlaut nach ist die erste Evaluation dem Deutschen Bundestag zuzuleiten. Erst nach weiteren zwei Jahren ist dann auch dem Beirat ein entsprechender Bericht über die Arbeit der BzKJ und deren Entwicklung vorzulegen. Diese Normierung steht aus Sicht der Stiftung für Digitale Chancen im Widerspruch zur Aufgabenstellung des Beirates, da unter diesen Gegebenheiten der erstberufene Beirat nicht zwingend an der Evaluation und Berichtslegung zu beteiligen wäre und dieser somit seiner Beratungsfunktion zur zielführenden Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in diesem Kontext nicht nachkommen könnte. Daneben trifft nach unserer Lesart der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Familie, Senioren, Jugend und Frauen des Deutschen Bundestages⁴ die vorgeschlagene Regelung auch nicht die Intention der Mehrheit der Ausschussmitglieder. Diese beabsichtigten eine Berichtslegung der Bundesregierung gegenüber dem Beirat der Behörde im Zweijahresrhythmus und gegenüber dem Deutschen Bundestag im Vierjahresrhythmus. Eine Berichtslegung der Bundesregierung allein gegenüber dem Deutschen Bundestag war keinesfalls vorgesehen, vielmehr sollte der Beirat in einem engeren Zeitregime über die Arbeit und Entwicklung der Behörde informiert werden als dies für den Deutschen Bundestag geplant war. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass auch der erste Evaluierungsbericht dem Beirat vorzulegen ist. Die Stiftung für Digitale Chancen regt daher nachdrücklich an, den Paragraphen 29b JuSchG dahingehend zu überarbeiten und eine Formulierung zu wählen, die unmissverständlich zum Ausdruck bringt, dass auch der erste Evaluierungsbericht der Behörde dessen Beirat vorzulegen ist.

⁴ Deutscher Bundestag. Drucksache 19/27289: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung unter der Drucksache 19/24909. 3. März 2021. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/272/1927289.pdf> Abruf am 18. August 2023

Über die Berichtslegung der ersten Evaluation auch gegenüber dem Beirat der Behörde hinaus erachtet die Stiftung Digitale Chancen es grundsätzlich für sachgerecht und zielführend den Beirat auch an der Erarbeitung der Evaluationsberichte zu beteiligen und diese dem Gremium nicht nur vorzulegen. Dies sollte mindestens für die alle vier Jahre zu erarbeitenden Berichte gelten, welche dem Deutschen Bundestag zugeleitet werden. Aufgabe des Beirates ist nach Paragraph 17b die Beratung der BzKJ gemäß Paragraph 17a Abs. 2 Satz 1 bei der Umsetzung der Förderung geeigneter Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes, hier insbesondere hinsichtlich einer kooperativen Verantwortungsübernahme zur Erreichung der Schutzziele nach Paragraph 10a, bei der Realisierung von Orientierungsangeboten sowie dem Informationsaustausch mit Akteur*innen im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes. Welche Ansichten, Perspektiven und Empfehlungen in diesem Kontext der Beirat diskutiert und vertritt sowie ob und inwiefern die Empfehlungen des Beirates Berücksichtigung in der Arbeit der Bundeszentrale finden, wird nach aktueller Formulierung des Paragraphen 29b nicht Teil der Informationen an den Deutschen Bundestag sein. Aus unserer Perspektive würden diese Informationen jedoch einen Mehrwert für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages darstellen, die sich somit einen umfassenderen Eindruck von der Arbeit und Entwicklung der Behörde bilden könnten. Darüber hinaus könnte über die Mitwirkung des Beirates, dem auch Minderjährige sowie die Vertretung von Kinder- und Jugendinteressen angehören, der bereits oben erwähnten Staatenverpflichtung nach Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention zur Beteiligung junger Menschen an Entscheidungen, die sich auf die Entwicklung für sie maßgeblicher Lebensbereiche auswirken, nachgekommen werden. Die Stiftung für Digitale Chancen wirbt daher nachdrücklich für eine Anpassung der Formulierung zu den Evaluierungsberichten in Paragraph 29b, die dieser Zielstellung eindeutig nachkommt. Alternativ könnte eine entsprechende Verankerung auch in einer aktualisierten Aufgabenstellung des Beirates in Paragraph 17b Jugenschutzgesetz vorgenommen werden.

4 Über die Stiftung Digitale Chancen

Die Stiftung Digitale Chancen ist eine gemeinnützige, operativ tätige Stiftung mit Sitz in Berlin. Seit 2002 erforscht sie die gesellschaftlichen Folgen der Digitalisierung und setzt sich für den chancengleichen Zugang aller Menschen zum Internet ein. Mit zahlreichen Projekten auf nationaler und europäischer Ebene verfolgt die Stiftung das Ziel der digitalen Inklusion, Teilhabe und Chancengerechtigkeit und wirkt so einer digitalen Spaltung der Gesellschaft entgegen.