

27.11.20

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 997. Sitzung am 27. November 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a₀ – neu – (§ 1 Absatz 1 Nummer 4 JuSchG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe a₀ voranzustellen:

„a₀) Absatz 1 Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

- „4. ist erziehungsbeauftragte Person jede Person über 21 Jahren, soweit sie
- a) auf Dauer oder zeitweise aufgrund einer Vereinbarung mit der personensorgeberechtigten Person Erziehungsaufgaben wahrnimmt und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie hierzu tatsächlich vor Ort nicht in der Lage ist oder
 - b) ein Kind oder eine jugendliche Person im Rahmen der Ausbildung oder der Jugendhilfe betreut.“ ‘

Begründung:

Die Zeitgrenzen für den Aufenthalt in Gaststätten (§ 4 JuSchG), auf Tanzveranstaltungen (§ 5 JuSchG), in Filmvorführungen (§ 11 JuSchG) gelten dann nicht, wenn die Minderjährigen entweder von ihren Eltern, das heißt den per-

sonensorgeberechtigten Personen, oder von einer von den Eltern beauftragten Person, das heißt der erziehungsbeauftragten Person, begleitet werden.

Mit der Änderung des Begriffs der erziehungsbeauftragten Person wird der langjährige Kritik aus der Praxis an der bestehenden Rechtslage Rechnung getragen.

Die den Eltern bislang mögliche Übertragung von Erziehungsaufgaben an andere erwachsene Personen wird zum einen dahingehend beschränkt, dass diese nur noch auf Personen, die älter als 21 Jahre sind, übertragen werden kann.

Erziehung ist ohne Autoritätsverhältnis nicht denkbar. Die Wahrnehmung von Erziehungsaufgaben setzt deshalb ein Autoritätsverhältnis zwischen Aufsichtsperson und minderjähriger Person voraus. Daran fehlt es jedoch häufig, wenn die Aufsichtsperson erst 18 bis 20 Jahre alt ist, und insofern der Altersabstand zur minderjährigen Person gering ist. Demgegenüber kann ein Autoritätsverhältnis zu Erziehungsbeauftragten, die mindestens 21 Jahre alt sind, regelmäßig unterstellt werden.

Nach der Beauftragung muss die erziehungsbeauftragte Person auch zum entscheidenden Zeitpunkt der Wahrnehmung der Erziehungsaufgaben in der Lage sein, die ihr übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Zu diesem Zeitpunkt haben die Eltern keine Möglichkeit mehr, hierauf Einfluss zu nehmen. Aus der Praxis wird berichtet, dass die Qualität der Wahrnehmung der übertragenen Erziehungsaufgaben – zum Beispiel bei einer alkoholisierten Begleitperson – öfter mangelhaft sei. In diesen Fällen können – trotz zuvor ergangener wirksamer Erziehungsbeauftragung – Gefährdungen für das körperliche, geistige oder seelische Wohl der minderjährigen Person nicht ausgeschlossen werden. Stellen mithin Kontrollkräfte oder Kontrollbehörden fest, dass ein Schutz der minderjährigen Person durch die erziehungsbeauftragte Person nicht mehr gewährleistet werden kann, so steht dies dem Verbleiben der minderjährigen Person in der Einrichtung oder bei der Veranstaltung entgegen.

Insofern bedarf es der Klarstellung, dass keine Anhaltspunkte dafür vorliegen dürfen, dass die erziehungsbeauftragte Person tatsächlich vor Ort nicht in der Lage ist, die ihr übertragenen Erziehungsaufgaben für die ihr anvertraute minderjährige Person verantwortungsvoll wahrzunehmen.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Reglementierung, dass Eltern zukünftig Erziehungsaufgaben an andere erwachsene Personen unter 21 Jahren nicht mehr übertragen können verfassungsgemäß. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Pflege und Erziehung der Kinder zwar das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht (Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes). Artikel 6 des Grundgesetzes begründet eine umfassende Elternverantwortlichkeit für die Entwicklung des Kindes, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt (vergleiche BVerfGE 57, 170 <178>; 80, 81 <91>). Das Wächteramt gibt dem Staat aber auch die Befugnis gegen den Willen der Eltern für eine bestmögliche Erziehung zu sorgen und hat die Aufgaben Jugendliche vor Gefahren zu schützen. Da die vergangenen Jahrzehnte gezeigt haben, dass die Wahrnehmung der Erziehungsaufgaben in der Praxis oftmals mangelhaft ist, erscheint die Neuregelung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen verhältnismäßig und geboten.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a₁ – neu – (§ 1 Absatz 3 Satz 1 JuSchG),
Buchstabe b (§ 1 Absatz 6 JuSchG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist § 1 wie folgt zu ändern:

a) Nach Buchstabe a ist folgender Buchstabe a₁ einzufügen:

„a₁) In Absatz 3 Satz 1 wird das Wort „werden.“ durch die Wörter „werden, mit Ausnahme von Diensten im Sinne der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1), geändert durch die Richtlinie 2018/1808/EU (AbI. L 303 vom 28.11.2018, S. 69)“ ersetzt.“

b) In Absatz 6 ist das Wort „Fassung.“ durch die Wörter „Fassung, mit Ausnahme der Anbieter von Diensten im Sinne der Richtlinie 2010/13/EU.“ zu ersetzen.

Begründung:

Durch die Ausnahme für Dienste nach der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (AbI. L 95 vom 15. April 2010, Seite 1), geändert durch die Richtlinie 2018/1808/EU (AbI. L 303 vom 28. November 2018, Seite 69) – AVMD-RL wird eine klare Abgrenzung des Anwendungsbereichs zum Bereich der Regelungshoheit der Länder erzielt.

3. Zu Artikel 1 Nummer 2a – neu – (§ 9 Absatz 2a – neu –, 2b – neu – JuSchG),
Nummer 2b – neu – (§ 40 Absatz 4 JuSchG),
Nummer 22 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb – neu – und
Doppelbuchstabe cc – neu –
(§ 28 Absatz 1 Nummer 10a – neu –, 10b – neu –, 13a – neu – und
13b – neu – JuSchG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nach Nummer 2 sind folgende Nummern 2a und 2b einzufügen:

2a In § 9 werden nach Absatz 2 folgende Absätze 2a und 2b eingefügt:

„(2a) Getränke im Sinne des Absatzes 1 Nummer 1 dürfen nicht an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren im Wege des Versandhandels abgegeben werden.

(2b) Getränke oder Lebensmittel im Sinne des Absatzes 1 Nummer 2 dürfen nicht an Kinder und Jugendliche im Wege des Versandhandels abgegeben werden.“

- 2b. § 10 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten auch

1. für nikotinfreie Erzeugnisse, die in einer Wasserpfeife zur Inhalation erhitzt werden und
2. für nikotinfreie Erzeugnisse, wie elektronische Zigaretten oder elektronische Shishas, in denen Flüssigkeit durch ein elektronisches Heizelement verdampft und die entstehenden Aerosole mit dem Mund eingeatmet werden, sowie für deren Behältnisse.“ ‘

- b) Nummer 22 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

2a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 4 ... <weiter wie Vorlage>

bb) Nach Nummer 10 werden folgende Nummern 10a und 10b eingefügt:

- „10a. entgegen § 9 Absatz 2a ein alkoholisches Getränk einem Kind oder einer jugendlichen Person unter 16 Jahren im Versandhandel abgibt,
 - 10b. entgegen § 9 Absatz 2b ein alkoholisches Getränk oder Lebensmittel einem Kind oder einer jugendlichen Person im Versandhandel abgibt,"
- cc) Nach Nummer 13 werden folgende Nummern 13a und 13b eingefügt:
- „13a. entgegen § 10 Absatz 4 Nummer 1 in Verbindung mit den Absätzen 1 bis 3 nikotinfreie Erzeugnisse, die in einer Wasserpfeife erhitzt werden können abgibt oder deren Konsum gestattet.
 - 13b. entgegen § 10 Absatz 4 Nummer 2 auch in Verbindung mit den Absätzen 1 bis 3 nikotinfreie Erzeugnisse, wie elektronische Zigaretten oder elektronische Shishas, in denen Flüssigkeit durch ein elektronisches Hezelement verdampft und die entstehenden Aerosole mit dem Mund eingeatmet werden sowie deren Behältnisse abgibt oder deren Konsum gestattet.“ ‘

Begründung:

Zu Buchstabe a Nummer 2a:

Durch die neuen Absätze 2a und 2b in § 9 JuSchG wird zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Alkoholkonsums die Regelung eingeführt, die sicherstellt, dass die Abgabeverbote des Absatzes 1 für Bier, Wein und weinähnliche Getränke oder Schaumwein oder Mischungen von Bier, Wein, weinähnlichen Getränken oder Schaumwein mit nichtalkoholischen Getränken [= Getränke im Sinne des Absatzes 1 Nummer 1] an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren auch bei der Abgabe über den Versandhandel gelten und – andere alkoholische Getränke, die destillierten Alkohol enthalten – dazu zählen beispielsweise Likörweine, Wermutweine oder alle Spirituosen wie zum Beispiel Korn, Grappa, Wodka, Gin oder Liköre – oder Lebensmittel, die diese alkoholischen Getränke in nicht nur geringfügiger Menge enthalten über den Versandhandel nicht abgegeben werden dürfen.

Die Abgabe an Kinder und Jugendliche und der Verzehr von alkoholischen Getränken ist in § 9 JuSchG geregelt. Im Gegensatz zu Tabakwaren erstreckt sich das Abgabeverbot von alkoholischen Getränken derzeit nicht auf den Versandhandel, obwohl mit fortschreitender Digitalisierung und Mediatisierung das

Warenangebot im Internet in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Vor diesem Hintergrund sollten die in § 9 Absatz 1 Nummer 2 JuSchG aufgeführten alkoholischen Getränken nicht im Wege des Versandhandels abgegeben werden dürfen. Die Formulierung im Gesetzentwurf ist insoweit an das Versandhandelsverbot von Tabakwaren in § 10 Absatz 3 JuSchG anzugleichen, weil sowohl die oben dargestellten alkoholischen Getränke als auch Tabakwaren aufgrund der damit einhergehenden gesundheitlichen Risiken ausschließlich Erwachsenen vorbehalten sind.

Zu Buchstabe a Nummer 2b:

Das Jugendschutzgesetz berücksichtigt Gefährdungen, die durch den Konsum mittels elektronischer Zigaretten und Shishas verdampfter Aerosole entstehen. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass auch der Konsum von nikotinfreien Erzeugnissen mittels herkömmlicher Shishas mit vergleichbaren Gesundheitsgefahren verbunden ist. So werden beispielsweise tabakfreie aromatisierte Kräutermischungen oder Zuckerrohrerzeugnisse mittels herkömmlicher Shishas konsumiert. Ferner sind auch aromatisierte Shiao-Steine als Tabakersatz bei Jugendlichen beliebt und werden konsumiert. Nach geltender Rechtslage dürfen Gewerbetreibende Minderjährigen den Konsum von nikotinfreien Erzeugnissen mittels Shisha gestatten und entsprechende Erzeugnisse und Behältnisse abgeben.

Es bestehen jedoch auch bei nikotinfreien Wasserpfeifen Gesundheitsgefahren. Laut Feststellungen des Bundesinstituts für Risikobewertung entstehen bei der Verbrennung der Kohle in der Wasserpfeife erhebliche Mengen an gesundheitsschädlichen Stoffen, insbesondere Kohlenmonoxid, Benzol sowie polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe, die dann vom Wasserpfeifenraucher aufgenommen werden. Ferner kommen zum Teil Feuchthaltemittel wie Glycerin oder 1,2 Propandiol zum Einsatz. Das Einatmen hoher Konzentrationen an Glycerin oder 1,2-Propandiol hat im Tierversuch zu Veränderungen des Zellepithels im Kehlkopf oder zu Reizungen der Nasenschleimhaut geführt. Im Hinblick auf diese Gesundheitsrisiken ist es daher dringend geboten, dass Minderjährige auch im Hinblick auf den Konsum von nikotinfreien Erzeugnissen mittels Shishas geschützt werden.

Eine spezifische Gefährdung entsteht auch aus dem Umstand, dass Minderjährige durch den Konsum von Shishas an den Vorgang des Rauchens gewöhnt werden, eine unkritische Haltung zum Konsum aufbauen und deshalb gefährdet sind, später auf nikotinhaltige Produkte umzusteigen.

Aufgrund eingeschränkter Kontrollmöglichkeiten ist zudem nicht auszuschließen, dass Kinder und Jugendliche bei der Nutzung von herkömmlichen Shishas auch Nikotin konsumieren. Denn bei Kontrollen ist der Nachweis, ob die von den Minderjährigen konsumierte Substanz Tabak enthält oder nicht, höchst aufwendig und vor Ort kaum zu führen. Zumal über die Inhaltsstoffe der Rauchmischungen oft Unklarheit herrscht. Nach Aussagen von Jugendämtern ist die Kontrolle von Shisha-Bars nur sehr schwer sicher zu stellen, da vor Ort eine signifikante Unterscheidung zwischen nikotinfreien und nikotinhaltigen Produkten kaum möglich ist. Infolgedessen finden kaum Kontrollen von Shisha-Bars unter Jugendschutzgesichtspunkten statt. Stattdessen werden diese Lokalitäten mit dem Zoll und anderen Institutionen kontrolliert, um dann über

die dabei festgestellten Verstöße indirekt den Jugendschutz sicherzustellen.

Mit einer Entschließung vom 28. Januar 2016, die auf eine Beschlussempfehlung vom 27. Januar 2016, – BT-Drucksache 18/7394, – seines Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zurückgeht, hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung bereits aufgefordert, einen Gesetzentwurf für ein Abgabe- und Konsumverbot an Kinder- und Jugendliche von nikotinfreien Erzeugnissen (zum Beispiel Dampfsteine, Kräutermischungen, Pilze und Gele), die durch konventionelle Wasserpfeifen eingeatmet werden, und deren Behälter einzubringen. Neben den negativen gesundheitlichen Folgen des Rauchens und Passivrauchens erleben Minderjährige in Shisha-Bars einen völlig unkritischen Umgang mit dem Konsum von Rauchwaren. Beide Risiken sprechen für ein erweitertes Verbot.

Zu Buchstabe b:

Die Gesetzesanpassung der Bußgeldvorschrift ergibt sich aus den Änderungen zu § 9 Absatz 2a und 2b sowie § 10 Absatz 4 JuSchG.

4. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 10a Nummer 1 und Nummer 2 JuSchG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 10a wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 sind die Wörter „(entwicklungsbeeinträchtigende Medien)“ zu streichen.
- b) In Nummer 2 sind die Wörter „(jugendgefährdende Medien)“ zu streichen.

Begründung:

Durch die in § 10a Nummer 1 und 2 JuSchG vorgenommenen und von den Bestimmungen des JMStV abweichenden Definitionen der „entwicklungsbeeinträchtigenden“ und „jugendgefährdenden“ Medien wird das im Bericht benannte Ziel der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz aus dem Jahr 2016, zwischen Bund und Ländern abgestimmte Begriffsdefinitionen zu verwenden, verfehlt.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 10b JuSchG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 10b zu streichen.

Begründung:

Die in § 10b JuSchG vorgenommene Einbeziehung von „außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegenden Umständen“ bei der Beurteilung einer Entwicklungsbeeinträchtigung von Medienangeboten, welche die Absicherung von „Interaktionsrisiken“ zum Beispiel bei Spielen gewährleisten soll, kollidiert mit bereits bestehenden Regelungen im BGB, StGB, TKG, TMG und BDSG/DS-GVO. Zudem droht die Gefahr einer Entwertung der bekannten und bewährten Alterskennzeichen, anhand derer Erziehungsberechtigte sich derzeit orientieren.

6. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe j (§ 14 Absatz 6a Satz 1 JuSchG)

In Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe j ist in § 14 Absatz 6a Satz 1 das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Durchwirkung von Altersbewertungen nach dem JMStV ist eine zentrale Voraussetzung für ein konsistentes System des Jugendmedienschutzes in Deutschland. Die Anpassung stellt sicher, dass die Durchwirkung in einem gemeinsamen Verfahren nach § 14 Absatz 6 JuSchG vereinbart wird. Eine Abweichungsbefugnis besteht insbesondere dann, wenn die Spruchpraxis der obersten Landesbehörden entgegensteht.

7. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 14a JuSchG),

Artikel 1 Nummer 6 ist zu streichen.

Begründung:

Aufgrund der Eingrenzung des Anwendungsbereichs des § 1 Absatz 3 JuSchG hat diese Regelung keinen Anwendungsbereich mehr für Dienste im Sinne der AVMD-RL. Soweit sie darüber hinaus anwendbar ist, führt sie

auch nicht zur erhofften Regelungskonvergenz, sondern vielmehr zu Rechtsunsicherheiten bei den Anbietern. Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs von § 14a JuSchG und das Verhältnis zu Pflichten nach dem JMStV ist nicht klar. Inhalte, die unter die Regelung des JuSchG fallen sollen, lassen sich nicht abgrenzen von digitalen Rundfunkangeboten oder rundfunkähnlichen Telemedien, für die weiterhin ausschließlich der JMStV der Länder zuständig sein sollen. Die Vorschrift versucht, die bisher für Trägermedien bestehenden Regelungen auf das Internet zu übertragen und wird dabei der Vielfalt der Angebotsformen nicht gerecht.

Dem eigentlichen Ziel der Reform des Jugendmedienschutzes, einen konvergenten Regelungsansatz zu entwickeln, wird mit dieser Vorschrift daher nicht entsprochen. Inhaltsbezogene Pflichten für Film- und Spieleplattformen im Netz sollten daher (weiterhin) einheitlich im JMStV aufgegriffen werden. Die dort bestehenden Regelungen könnten um die Pflichten nach § 14a JuSchG ergänzt werden.

8. Zu Artikel 1 Nummer 11 (§ 17a Absatz 3 JuSchG),
Nummer 18 (§ 24b JuSchG),
Nummer 22 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb und
Doppelbuchstabe cc
(§ 28 Absatz 3 Nummer 2 und
Nummer 3 JuSchG

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 11 ist § 17a Absatz 3 zu streichen.
- b) In Nummer 18 ist § 24b wie folgt zu ändern:
 - aa) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) In Satz 1 sind die Wörter „Die Bundeszentrale“ durch die Wörter „Die zentrale Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz“ zu ersetzen.
 - bbb) Satz 2 ist zu streichen.
 - bb) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) In Nummer 2 sind die Wörter „der Bundeszentrale“ durch die Wörter „der zentralen Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz“ zu ersetzen.
 - bbb) In Nummer 3 sind die Wörter „die Bundeszentrale“ durch die Wörter „die zentrale Aufsichtsstelle der Länder für den Ju-

gendmedienschutz“ zu ersetzen.

cc) In Absatz 3 Satz 1 und 2 sind jeweils die Wörter „die Bundeszentrale“ durch die Wörter „die zentrale Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz“ zu ersetzen.

dd) Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:

aaa) In Satz 1 sind die Wörter „die Bundeszentrale“ durch die Wörter „die zentrale Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz“ zu ersetzen.

bbb) Satz 2 ist zu streichen.

ee) In Absatz 5 sind die Wörter „der Bundeszentrale“ durch die Wörter „der zentralen Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz“ zu ersetzen.

c) Nummer 22 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb bis ee sind durch folgende Doppelbuchstaben zu ersetzen:

,bb) In Nummer 2 wird der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.

cc) Folgende Nummer wird angefügt:

„3. entgegen § 24d Satz 1 nicht sicherstellt, dass ein Empfangsbevollmächtigter im Inland benannt ist.“ ‘

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die geplante Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz hätte eine Doppelregulierung in Bezug auf die durch den JMStV, das TMG und das NetzDG geschaffenen Aufsichtsstrukturen zur Folge. Eine zersplitterte Aufsicht würde zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung unterschiedlicher Aufsichtsbehörden und zur Rechtunsicherheit auf Seiten der Anbieter führen, welche Aufsichtsbehörde für sie zuständig ist. Gegen die Einrichtung einer „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“, die die in § 17a JuSchG vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen und als selbständige Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMFSFJ angesiedelt werden soll, bestehen zudem sowohl erhebliche europarechtliche als auch verfassungsrechtliche Bedenken. Nach Artikel 30 Absatz 1 der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Medien-dienste) (ABl. L 95

vom 15. April 2010, Seite 1), geändert durch die Richtlinie 2018/1808/EU (ABl. L 303 vom 28. November 2018, Seite 69) – AVMD-RL – haben die „Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass die (Regulierungsbehörden) rechtlich von den Regierungsstellen getrennt und funktionell von ihren Regierungen unabhängig sind“. Diese Voraussetzungen sind bei der geplanten Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz nicht gewährleistet, soweit diese Stelle neben einer Beratungstätigkeit zum Beispiel auch beurteilt, ob ein Diensteanbieter der Verpflichtung zum Vorhalten von Vorsorgemaßnahmen nach § 24a und § 24b JuSchG in Verbindung mit § 10a Absatz 1 und 2, § 10b Absätze 1 bis 3 Satz 2 JuSchG unterfällt, was eine grundsätzlich staatsferne Überprüfung notwendig macht. In gleichem Maße bestehen Bedenken, dass diese Konstruktion gegen die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze der Staatsferne verstößt. Dieses aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes hergeleitete Gebot verlangt, dass in den Bereichen der grundrechtlich geschützten Rundfunk-, Presse- und Meinungsfreiheit der Staat für eine vom Staat unabhängige inhaltliche Kontrolle Sorge zu tragen hat und weder unmittelbar noch mittelbar unzulässigen Einfluss ausüben darf (vergleiche BVerfGE 12, 205 ff.; 57, 295 ff.; 90, 60 ff.; 136, 9 ff. und für eine mittelbare Einflussnahme BVerfGE 73, 118, 183).

Mit der geforderten Änderung in § 17a und § 24b JuSchG wird auch den Bedenken der Kommission mit Blick auf Artikel 30 der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste Rechnung getragen.

Zu Buchstabe b:

Die vorgeschlagenen Anpassungen in § 24b JuSchG setzen die Streichung des § 17a Absatz 3 JuSchG fort und weisen die Aufsicht über die Vorsorgemaßnahmen nach § 24a JuSchG der zentralen Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz (KJM) zu.

Die Zuständigkeiten für Vorsorgemaßnahmen nach §§ 24a und 24b JuSchG lassen sich auch nicht eindeutig dem Bund und nur die repressiven Aufsichtsmaßnahmen den Ländern zuordnen. Vielmehr nehmen die Kommission für Jugendmedienschutz und die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle vielfältige Aufgaben wahr, die, wie zum Beispiel die Beurteilung der Eignung von Jugendschutzprogrammen, vorsorgenden Charakter haben.

Zu Buchstabe c:

Die Aufsicht über Maßnahmen nach § 24a JuSchG wird danach der KJM übertragen, entsprechend ist die Regelung der zugehörigen Ordnungswidrigkeiten im Landesrecht und nicht in § 28 JuSchG aufzunehmen.

9. Zu Artikel 1 Nummer 20 (§ 26 JuSchG)

In Artikel 1 ist Nummer 20 wie folgt zu fassen:

,20. § 26 wird wie folgt gefasst:

„§ 26 Verordnungsermächtigung

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Näheres über den Sitz und die Verfahren der Bundeszentrale, insbesondere über die von ihr gemäß § 17 Absatz 1 unterhaltene Prüfstelle, zu regeln.“ ‘

Begründung:

Bisher muss der Bundesrat einer Rechtsverordnung der Bundesregierung, durch die Näheres über den Sitz und das Verfahren der BPjM geregelt wird, zustimmen. Im JuSchG ist die Zustimmung des Bundesrates nun nur noch für die in der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz integrierte Prüfstelle notwendig.

Der bisherige Ansatz, dass es eine Zustimmung des Bundesrates über Sitz und Verfahren der maßgeblichen Bundesbehörde braucht, sollte im JuSchG übernommen werden.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der vorliegende Gesetzentwurf das seitens der Bundesregierung definierte Ziel der Schaffung eines konvergen-ten und kohärenten Jugendmedienschutzes nicht erreicht. Neben kompetenzrechtlichen Fragen sprechen auch materielle Gründe dafür, dass der Gesetzentwurf einer grundlegenden Überarbeitung bedarf.

Entgegen der Ansicht der Bundesregierung, ist die Regelung in § 1 Absatz 1a JuSchG nach Auffassung des Bundesrates durch die Schaffung eines einheitlichen Medienbegriffes in der Umsetzung nicht geeignet, mehr Konvergenz und Kohärenz mit den Regelungen der Länder im JMStV zu schaffen. Vielmehr wird durch die Einführung neuer, nicht definierter Begriffe das Gegenteil erreicht. Der Bundesrat weist hierbei daraufhin, dass der „einheitliche Medienbegriff“ schon in § 15 JuSchG selbst in Frage gestellt wird, wenn bei den genannten Rechtsfolgen zwischen Tele- oder Trägermedien unterschieden wird. Vollständig kohärente Regelungen des Jugendmedienschutzes sollten nach Ansicht des Bundesrates neben Tele- und

Trägermedien auch den Rundfunk umfassen, der in der alleinigen Regelungskompetenz der Länder liegt. Dies zeigt aus der Sicht des Bundesrates deutlich, dass übergreifende kohärente Regelungen nur auf der Ebene des Länderrechts umsetzbar sind.

- b) Der Bundesrat stimmt der Bundesregierung zu, dass ein ganzheitlich gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes sinnvoll ist. Er folgt aus dem fundamental geänderten Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen seit der letzten Neuordnung des Jugendmedienschutzes im Jahr 2003 sowie den neuen, aus der Interaktion rührenden Gefährdungsdimensionen und der rasant fortschreitenden Medienkonvergenz. Der Bundesrat ist jedoch entgegen der Annahme der Bundesregierung der Auffassung, dass dieser Handlungsbedarf durch den vorliegenden JuSchG nicht erfüllt wird. Der Bundesrat verweist auf den Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 19. Wahlperiode, nach dem ein zukunftsfähiger und kohärenter Rechtsrahmen „unter Berücksichtigung der kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten der Länder für den Kinder- und Jugendmedienschutz im Jugendmedienschutzstaatsvertrag und Jugendschutzgesetz“ geschaffen werden soll. Die allgemeine Begründung des JuSchG nimmt auf Seite 23 darauf Bezug. Die grundgesetzliche Kompetenz der Länder wird auch in den Eckpunkten für einen Regulierungsrahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen, auf die sich Bund und Länder auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 8. März 2002 geeinigt haben, aufgegriffen. Diese gelten bis zum heutigen Tage unverändert fort und werden von der Bundesregierung in ihrer Notifizierungsmitteilung gegenüber der Kommission vom 30. Juni 2020 (Notifizierung: 2020/0411/D) in Bezug genommen. Die nunmehr vorgesehene Ausweitung des Schutzzwecks des JuSchG auf Telemedien steht diesen zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten Eckpunkten entgegen.
- c) Der Bundesrat betont, dass der den Ländern zustehende Regelungsauftrag im Jugendmedienschutz in den elektronischen Medien von diesen im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und damit in einem bundesweit geltenden Staatsvertrag vollständig ausgefüllt ist und regelmäßig auf die Notwendigkeit seiner Anpassung überprüft wird. Auch führen nach Auffassung des Bundesrates das Nebeneinander von Regelungen des Bundes und der Länder im Bereich des Jugendmedienschutzes weder zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendungspraxis noch zu einer sachwidrigen Ungleichbehandlung

oder einer faktischen Benachteiligung deutscher Anbieter. Vielmehr würde erst die geplante Ausweitung des Regelbereiches des Bundes auf die Telemedien und die Schaffung neuer Aufsichtsstrukturen zu einer sachwidrigen Doppelregulierung sowie einer zersplitterten Aufsicht und damit tatsächlich zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendungspraxis führen.

Der Bundesrat verweist auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002 in dessen Altenpflegeentscheidung (BVerfGE 106, 62 ff.). Hiernach ist ein sich Berufen auf die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im Rahmen des Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes nur unter ganz engen Voraussetzungen möglich. Insbesondere steht diese Entscheidung nicht im Beurteilungsermessen der Bundesregierung, sondern bedarf einer in allen Punkten tatsächlich nachprüfbaren Darlegung der Notwendigkeit anhand der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Kriterien. Dieser Verpflichtung ist die Bundesregierung bislang nicht nachgekommen.