

Berlin, 25. August 2023

Stellungnahme zum Entwurf eines Digitalen-Dienste-Gesetzes¹

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter (FSM) ist anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Jugendmedienschutz in Telemedien (§ 19 JMStV) und war seit Januar 2020 als Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung nach NetzDG tätig. Wir beraten und beaufsichtigen unsere Mitgliedsunternehmen in allen Fragen des Jugendschutzes sowie der Nutzung digitaler Medien durch junge Menschen und Familien. Dabei spielen neben rechtlichen und technischen auch medienpädagogische Themen eine wichtige Rolle. Die FSM ist im [Global Online Safety Regulators Network](#) engagiert und außerdem Mitglied der [“Special group on the EU Code of conduct on age-appropriate design”](#).

Diese Stellungnahme erfolgt ausschließlich hinsichtlich derjenigen Regelungen des Gesetzentwurfes, die den Jugendmedienschutz betreffen.

Die FSM begrüßt, dass sich der Entwurf dieses Durchführungsgesetzes in dem vom DSA vorgegebenen Rahmen bewegt und auf weitergehende Regelungen verzichtet, deren Wirksamkeit und Gültigkeit angesichts der durch den europäischen Gesetzgeber angestrebten Vollharmonisierung fraglich wären.

Im Einzelnen:

Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und den Ländern:

Mit der Bundesnetzagentur soll eine oberste Bundesbehörde bundeseinheitlich als Koordinierungsstelle für digitale Dienste fungieren. Dies ist im Sinne einer einheitlichen und effizienten Aufsichtstätigkeit folgerichtig, wenngleich – mit

Freiwillige Selbstkontrolle
Multimedia-Diensteanbieter

FSM e.V.
Beuthstraße 6
10117 Berlin

T +49 (0) 30 240 484-30
F +49 (0) 30 240 484-59
office@fsm.de
fsm.de

Vereinsregisternr.: 20264 B,
AG Charlottenburg, Berlin
UST-IDNr. DE814341170

Bankverbindung:
Berliner Volksbank
BIC: BEVODE33
IBAN: DE51 1009 0000
7049 3160 08

¹ Entwurf 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.

Blick auf das dezentrale Aufsichtsmodell des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages – keineswegs alternativlos.

Allerdings wird diese Einheitlichkeit bereits innerhalb des DDG-E mehrfach relativiert. So ist in § 19 DDG-E eine „qualifizierte Zusammenarbeit“ mit den Landesmedienanstalten angedacht. Dies ist auch zwingend, wenn die Zuständigkeit für die inhaltliche Regulierung von Online-Inhalten bei den Landesmedienanstalten verbleibt. Konsequenterweise muss sich dies jedoch auch auf den Bereich der Vorsorgemaßnahmen beziehen. So ist es naheliegend, dass hier Fragen des technischen Jugendmedienschutzes eine Rolle spielen werden, namentlich das Vorhandensein geeigneter, gesetzeskonformer technischer Mittel (z.B. ein Altersverifikationssystem oder ein Jugendschutzprogramm). Die Geeignetheit solcher Systeme (abschließend) zu beurteilen, ist den Landesmedienanstalten über die KJM sowie den nach JMStV anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle vorbehalten. Rechtskonformität kann insofern also nicht durch die Koordinierungsstelle allein festgestellt werden.

Daher sollte § 12 DDG-E dergestalt angepasst werden, dass die Landesmedienanstalten für die Durchsetzung des § 28 DSA immer dann zuständig sind, wenn der Anwendungsbereich des JMStV berührt wird.

Zudem sollten Zuständigkeitsabgrenzungen ganz konkret in einer Verwaltungsvereinbarung verankert werden, wie dies in § 18 Abs. 2 DDG-E vorgesehen ist.

Zu § 22 DDG-E:

Die FSM begrüßt ausdrücklich die vorgesehene Einrichtung eines Beirats zur Unterstützung der Koordinierungsstelle für digitale Dienste. Ausweislich der Begründung zum Referentenentwurf soll hierdurch eine Verbesserung des Informationsaustausches zwischen der Koordinierungsstelle, digitalen Diensteanbietern und Nutzenden erreicht werden.

Um diesen Zweck zu erfüllen, ist es notwendig, auch die Unternehmensperspektive bei der Besetzung des Beirates zur berücksichtigen. Hierbei bietet es sich an, Stellen bevorzugt zu berücksichtigen, die diese Perspektiven vieler Anbieter gut kennen und zu einer Bündelung bei gleichzeitiger Bewertung und Priorisierung in der Lage sind.

Zu § 24b JuSchG-neu:

Auch die nicht der deutschen Gesetzgebung unterworfenen Mitgliedsunternehmen der FSM verpflichten sich bislang durch die Anerkennung der FSM-Verhaltenskodizes zur Einhaltung des deutschen Jugendmedienschutzrechts. Nicht erst seit Inkrafttreten des novellierten Jugendschutzgesetzes im Mai 2021 berät die

FSM ihre Mitgliedsunternehmen auch im Bereich der Vorsorgemaßnahmen, um relevante Online-Angebote sicher zu gestalten. Ihrem dialogischen Ansatz folgend, hat die BzKJ die FSM bereits in die Gespräche mit ihren Mitgliedsunternehmen eingebunden.

Im Zuge der Neufassung des § 24b JuSchG soll nun jegliche Einbeziehung der Selbstkontrollen – auch – im Bereich der Vorsorgemaßnahmen entfallen.

Richtig ist, dass von der Möglichkeit, Leitlinien zu verfassen, aufgrund der überzogenen formalen Voraussetzungen (vgl. § 24c Absatz 2 JuSchG) bislang kein Gebrauch gemacht worden ist, auch weil dieses Vorgehen für die Unternehmen keinen Umsetzungsanreiz bietet.

Jedoch bietet sich mit der Novellierung des § 24b JuSchG nun die Chance, die Selbstkontrollen jedenfalls informatorisch und beratend einzubinden und dies auch im Gesetz zu verankern. Denn die nationale Verfahrensausgestaltung im Sinne des Artikel 51 Absatz 6 DSA lässt ausreichend Raum für eine solche Beteiligung.

Denkbar und wünschenswert ist hier eine Einbindung der Freiwilligen Selbstkontrollen und Nutzbarmachung ihrer Expertise immer dann, wenn ein Mitglied der jeweiligen Selbstkontrolle betroffen ist. Dies bietet sich sowohl an für die Einschätzung, ob getroffene Vorsorgemaßnahmen eines Mitglieds der Selbstkontrolle ausreichend sind (§ 24b Absatz 2 JuSchG-neu), als auch für den Fall, dass die BzKJ bereits von unzureichenden Vorsorgemaßnahmen ausgeht und das Unternehmen entsprechend „beraten“ möchte (§ 24b Absatz 3 JuSchG-neu).

Im ersten Fall (§ 24b Absatz 2 JuSchG-neu) macht der Gesetzentwurf durch die vorgeschlagene Einbeziehung von jugendschutz.net deutlich, dass eine Konsultation einer fachkundigen, Behörden-externen Stelle gerade nicht schädlich für die behördliche Unabhängigkeit ist. Richtigerweise verlangt die völlige Unabhängigkeit der Behörden und deren Freihalten von äußeren Einflüssen nämlich nicht ein Agieren im luftleeren Raum. Selbstverständlich darf sie im Rahmen der Sachverhaltsermittlung und des behördlichen Willensbildungsprozesses die Bewertungen und Einschätzungen Dritter einbeziehen, solange sie die Entscheidung frei und selbstständig trifft. Weil sowohl jugendschutz.net als auch die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, beide privatrechtlich und gemeinnützig organisiert, bereits an anderer Stelle gesetzlich mit Rechten und Pflichten ausgestattet sind, braucht hier zwischen beiden nicht in einer Weise differenziert werden, dass die eine zwingend einzubeziehen ist, die Konsultation der anderen aber eine unbotmäßige Einflussnahme darstellen würde. Wäre nämlich die Unabhängigkeit der Behörden in einer solchen Weise „absolut“, dass jegliche Sachverhaltsermittlung, -bewertung und -einschätzung von ihr allein und exklusiv vorzunehmen wäre, bliebe auch für jugendschutz.net kein Platz; dies sieht der

Gesetzentwurf aber gerade nicht so, und dem ist an dieser Stelle auch ausdrücklich beizupflichten.

Da aber zu vermuten und – aus fachlichen Gründen geradezu erstrebenswert – ist, dass Anbieter, die Mitglied einer Selbstkontrollereinrichtung sind, Vorsorge-maßnahmen mit diesen gemeinsam erarbeiten, sollte deren Perspektive auch im Rahmen einer Anhörung in Verfahren nach § 24b Absatz 2 JuSchG-neu einbezogen werden.

- Im zweiten Fall (§ 24b Absatz 3 JuSchG-neu) bewegt sich die BzKJ durch die „Beratung“ des Anbieters in einem Bereich, der ein Kernelement der Tätigkeit der Selbstkontrollereinrichtungen betrifft. Die individuelle Erarbeitung passgenauer Maßnahmen und das gemeinsame Erwägen unterschiedlicher Optionen ist gerade nicht das, was Gegenstand aufsichtsrechtlichen und ordnungsbehördlichen Handelns sein sollte. Genau für diesen Bereich hat der deutsche Gesetzgeber das – wegweisende und international beispielgebende – System der regulierten Selbstregulierung erdacht, das sich nicht nur im Jugendmedienschutz allgemein bewährt hat. Wenn nun der europäische Gesetzgeber den staatlichen Stellen weitreichende Befugnisse einräumt, so zielt er damit – zu Recht – auf eine effektive Rechtsdurchsetzung. Dies und der bereits mit einer früheren JuSchG-Reform beabsichtigte „dialogische Ansatz“ schließen jedoch keinesfalls aus, bewährte Elemente in diesem System auch weiterhin zu berücksichtigen. Auch in Verfahren nach § 24b Absatz 3 JuSchG-neu sollten die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle also einbezogen werden.

Eine solche Regelung als nationale Verfahrensausgestaltung i.S.d. Artikel 51 Absatz 6 DSA stünde dem Artikel 49 Absatz 1 und 4 in Verbindung mit Artikel 50 Absatz 2 des DSA nicht entgegen.

* * *