



**HANS-BREDOW-INSTITUT**

für Medienforschung an der Universität Hamburg

Stephan Dreyer

# Entwicklungspfade für ein netzwerkgerechtes Jugendmedienschutzrecht

Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 22

Stephan Dreyer: Entwicklungspfade für ein netzwerkgerechtes Jugendmedienschutzrecht. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, Mai 2011.

ISSN 1435-9413

ISBN 978-3-87296-116-7

Die Hefte der Schriftenreihe „Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Institut“ finden sich zum Download auf der Website des

Instituts unter der Adresse <http://hbi.to/957>.

Ein Ausdruck des Heftes ist gegen eine Schutzgebühr direkt beim Verlag erhältlich.

Schutzgebühr: 10,00 EUR

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg

Verlag

Heimhuder Str. 21

D-20148 Hamburg

Tel.: (+49 40) 450 217-12

Fax: (+49 40) 450 217-77

E-Mail: [info@hans-bredow-institut.de](mailto:info@hans-bredow-institut.de)

## Inhaltsverzeichnis

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Einleitung und Hintergrund .....   | 5  |
| 2   | Verfassungsrechtliche und europarechtliche Vorgaben.....                         | 6  |
| 3   | Angebotsstrukturwandel und aktuelle Mediennutzung Minderjähriger .....           | 8  |
| 4   | Verhältnis von Medienkompetenz und Jugendschutzrecht.....                        | 10 |
| 5   | Kurzfristige Optimierungsmöglichkeiten und Ansätze im gescheiterten JMStV-E..... | 12 |
| 5.1 | <i>Regelungssystem JMStV.....</i>  | 12 |
| 5.2 | <i>Anwendungsbereich.....</i>  | 13 |
| 5.3 | <i>Jugendschutzinstrumente.....</i>  | 14 |
| 5.4 | <i>Vollzug.....</i>  | 16 |
| 5.5 | <i>Gesellschaftliche Akzeptanz:.....</i>   | 16 |
| 6   | Mittel- und langfristig nötige Grundsatzentscheidungen .....                     | 17 |
| 6.1 | <i>Welche Problemfelder umfasst zeitgemäßer Jugendmedienschutz?.....</i>         | 17 |
| 6.2 | <i>Für wen wird Jugendmedienschutz gemacht?.....</i>                             | 17 |
| 6.3 | <i>An wen richten sich gesetzgeberische Vorgaben und Pflichten?.....</i>         | 18 |
| 7   | Ausblick: Ein netzwerkgerechter Jugendmedienschutz.....                          | 19 |



## 1 Einleitung und Hintergrund

Das Scheitern der Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) im Jahr 2010 war das Ergebnis einer öffentlichen Debatte, die von Unsicherheit gekennzeichnet war. Für eine differenzierte und weiterführende Diskussion über einen zukünftigen Jugendmedienschutz sind zwei Dinge bedeutend:

Zum einen müssen sich die Diskutierenden der unterschiedlichen möglichen Entwicklungspfade gewahr werden. Geht es um das grundsätzliche In-Frage-Stellen der derzeitigen Konzepte und um einen Vorschlag für einen Neuanfang? Oder geht es um kurz- oder maximal mittelfristige Verbesserungsvorschläge, die auf dem Status quo aufbauen? So lange auf unterschiedlichen Reformebenen diskutiert wird, werden strukturierte Debatten kaum möglich sein. Schon der kurze Hinweis, auf welchen der Pfade man sich begeben möchte, erscheint weiterführend.

Zum anderen erlaubt das Verfassungsrecht dem Gesetzgeber Spielräume bei der Konzeption jugendschutzrechtlicher Regelungen. Diese aber sind in beide Richtungen spürbar eingegrenzt, d. h. in Richtung einer zu rigiden Regelung wie in Richtung einer Nicht-Regelung – oder zumindest einer vollkommen ineffizienten Regelung. Die Auseinandersetzung über die Zukunft gesetzlicher Vorgaben muss die Anforderungen an deutschen Jugendmedienschutz berücksichtigen, wie diese sich aus dem Grundgesetz ergeben. Sie müssen bereits bei der gesellschaftlichen Debatte darüber bedacht werden, soweit gewünscht ist, dass das Diskussionsergebnis sich auch verfassungskonform realisieren lassen soll.

Die folgende Stellungnahme versucht, einen kurzen Überblick über die verfassungsrechtlichen Anforderungen und Begrenzungen staatlichen Jugendmedienschutzes (Kap. 2) sowie über die feststellbaren Veränderungen der Mediennutzung und den Angebotsstrukturen (Kap. 3) zu geben, um die derzeitigen Rahmenbedingungen und Herausforderungen zu markieren. Das Verhältnis von Jugendmedienschutzrecht und Medienkompetenz wird in Kap. 4 kurz dargestellt. Was folgt, sind mögliche Entwicklungspfade für die Modernisierung des Jugendmedienschutzes, wobei hier zwischen kurzfristigen Anpassungen des bestehenden Systems (Kap. 5) und der Schaffung eines eher langfristigen Gesamtkonzepts (Kap. 6) differenziert wird. Die Stellungnahme schließt mit einem Ausblick (Kap. 7).

Da sich sowohl die Debatte um den JMStV-Entwurf im Jahr 2010 als auch um die Herausforderungen aktuellen Jugendmedienschutzrechts auf *Onlinekommunikation* konzentrieren, setzt dieser Beitrag ebenfalls den Schwerpunkt auf Jugendmedienschutz im Internet.

## 2 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Jugendmedienschutz kann vom Staat nicht nach freiem Gutdünken gestaltet werden. Auf der einen Seite erlegt das Grundgesetz dem Gesetzgeber verfassungsrechtliche Schutzpflichten auf, auf der anderen Seite muss er bei der Umsetzung dieser staatlichen Schutzpflichten, etwa in Form von Gesetzen, die entgegenstehenden Grundrechte beachten und diese beiden widersprüchlichen Anforderungen entsprechend in Einklang bringen.

Der angesprochene Schutzauftrag ergibt sich – kurz gesagt – aus dem aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gelesenen Grundrecht jedes Menschen, seine Persönlichkeit frei und ungestört zu entwickeln und zu entfalten (Persönlichkeitsentwicklungs- und -entfaltungsrecht). In Bezug auf Heranwachsende wird der objektiv-rechtliche Schutzauftrag dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe so verstanden, dass der Staat dazu verpflichtet ist zu gewährleisten, dass sich Minderjährige innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu selbstbestimmten und verantwortungsbewussten Menschen entwickeln können. Der Gesetzgeber muss Rahmenbedingungen schaffen, die eine von negativ wirkenden Inhalten öffentlicher Kommunikation möglichst unbeeinträchtigte Entwicklung Minderjähriger effektiv gewährleisten kann. Ziel des Jugendmedienschutzes ist die effektive Reduzierung medieninduzierter Entwicklungsrisiken.

Das Persönlichkeitsentwicklungs- und -entfaltungsrecht zielt auf eine chancengleiche und anlagengerechte Entfaltung eines Menschen ab (BVerfGE 24, 119 [144], 57, 361 [383]; 99, 145 [156ff.]), ohne dass das Grundgesetz konkrete wünschenswerte Werte oder Eigenschaften von Personen vorgibt. Was im Einzelnen eine mögliche Gefährdung oder Beeinträchtigung der Entwicklung Minderjähriger darstellt, lässt die Verfassung offen. Hier hat der Gesetzgeber einen Entscheidungsspielraum, innerhalb dessen er das Regulierungskonzept, gesetzliche Anknüpfungspunkte und die rechtlichen Instrumente für die Zielerreichung wählen kann. Für die Ausübung dieses Spielraums – der sog. „Einschätzungsprärogative“ – unterliegt der Gesetzgeber aber Beschränkungen, die sich vor allem aus entgegenstehenden Grundrechten ergeben.

Eine Begrenzung folgt aus der Beachtung des elterlichen Grundrechts auf Erziehung der eigenen Kinder: Gesetzgeberische Mittel müssen in erster Linie die individuellen Erziehungsmöglichkeiten und -konzepte der Eltern im Interesse des Kindes gewährleisten und unterstützen. Erst dort, wo diesen das nicht mehr möglich oder nicht mehr gewollt ist, greift das sog. „Wächteramt des Staates“: Der Gesetzgeber darf hier das Erziehungsrecht der Eltern einschränken oder zumindest parallel dazu regeln.

Zudem gilt es, bei gesetzgeberischen Jugendschutzvorhaben die Grundrechte Dritter, also insbesondere solche der Entwickler, Publisher oder Distributoren und Plattformanbieter sowie erwachsener Nutzer zu beachten. So dürfen z. B. staatliche Jugendschutzmaßnahmen nicht

unverhältnismäßig in deren Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG), in die Kunst-, Eigentums- oder Berufsfreiheit eingreifen (Art. 5 Abs. 3, Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG), sondern der Staat muss die widerstreitenden verfassungsrechtlichen Vorgaben in einen für beide Seiten möglichst schonenden Ausgleich bringen. Er muss abwägen zwischen dem ihn betreffenden Schutzauftrag und der Schwere seiner Eingriffe in Grundrechte Dritter.

Zwei der herausragenden Grundrechte, die den gesetzgeberischen Spielraum beschränken, sind die Meinungsfreiheit und die Informationsfreiheit. Der Begriff der „Meinung“ ist dabei weit zu verstehen, praktisch alle wahrnehmbaren Darstellungen fallen darunter, die geeignet und bestimmt sind, von Menschen wahrgenommen zu werden. Das Grundrecht schützt die Äußerung wie die Verbreitung der Meinungsäußerung, so dass auch technische Hilfshandlungen in den geschützten Grundrechtsbereich fallen können, z. B. die Dienste von Blogging- oder Videoplattformen.

Die Informationsfreiheit gilt jedenfalls für erwachsene Rezipienten, die aufgrund von Maßnahmen des Jugendmedienschutzes nicht oder nur erschwert Zugang zu Medieninhalten erlangen können. Die Informationsfreiheit schützt aus der Perspektive des Nutzers davor, dass der Staat die Vermittlung von Kommunikationsinhalten beeinträchtigt, die vom Anbieter für die Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Aus der Informationsfreiheit folgt, dass Jugendmedienschutzmaßnahmen in erster Linie auf die Inhalterezption durch Minderjährige abzielen müssen.

Eine absolute Grenze im Rahmen der Abwägung widerstreitender Grundrechte – auch für den gesetzgeberischen Spielraum – ist das Zensurverbot aus Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG, das immer dann relevant wird, wenn es um gesetzliche Pflichten geht, die dazu führen, dass ein Kommunikationsinhalt *vor* seiner Veröffentlichung oder Verbreitung *systematisch* einer *staatlichen Stelle* zur Prüfung vorgelegt werden muss.

Daneben muss sich der Staat an allgemeine Prinzipien wie den „allgemeinen Bestimmtheitsgrundsatz“ aus Art. 20 Abs. 3 GG halten. Danach müssen Rechtsvorschriften so konkret gefasst sein, „wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“ (BVerfGE 49, 168 [181]).

Aus dieser Gemengelage unterschiedlicher Grundrechtsgehalte und abweichender Schutzrichtungen ergibt sich ein verfassungsrechtlicher Schutzauftrag an den Gesetzgeber, einerseits einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten, der andererseits möglichst wenig in die Grundrechte Betroffener eingreift. Darin enthalten ist ein „Optimierungsgebot“, wobei sich die Optimierungspflicht des Staates gerade nicht auf die einseitige stetige Steigerung der Effektivität des Jugendmedienschutzes bezieht, sondern vielmehr auf die Austarierung von Jugendschutz und Rechten Dritter.

Instrumente, die dem Staat bei der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Pflichten zur Verfügung stehen, sind zum einen negative Jugendmedienschutzvorgaben, d. h. Verbote, Pflichten, Beschränkungen, Aufsichtsmaßnahmen etc. Zum anderen kann er Aspekte positiven Jugendmedienschutzes regulieren, also etwa die Förderung von Medienkompetenz und Selbstschutz, Informationsmöglichkeiten, Transparenz und Kooperationsaktivitäten vorsehen.

### **3 Angebotsstrukturwandel und aktuelle Mediennutzung Minderjähriger**

Die öffentliche Debatte über das Gefährdungspotenzial der Medien vor allem in Hinblick auf Kinder und Jugendliche ist keine deutschlandspezifische. In vielen anderen Ländern laufen parallel gesellschaftliche Debatten über derzeitige und zukünftige Jugendschutzmaßnahmen und -ansätze. Die – dort wie hier – teils alarmistisch geführten Diskussionen mit Schlagworten wie „Medienverwahrlosung“, „Killerspiele“, „Mediensucht“ und „Öffentliche Selbstentblößung“ führen zu weiterer Verunsicherung und Sorge auf Seiten der Eltern. Währenddessen stoßen sie auf Unverständnis auf der Seite der Minderjährigen. Für diese gehören digitale Medien und die entsprechenden Endgeräte zu ihren Lebens- und Erfahrungswelten: Die heutigen 12- bis 19-Jährigen verfügen zu 97% über ein eigenes Handy (14% haben ein Smartphone mit eigenem Internetzugang), 84% besitzen einen MP3-Player, 79 % haben einen eigenen Computer oder Laptop, 58% haben einen Fernseher im eigenen Zimmer, jeder zweite Jugendliche hat einen eigenen Internetzugang (52%), eine Digitalkamera (51%) und bzw. oder eine Spielkonsole (stationäre Spielkonsole: 50 %, tragbare Spielkonsole: 51 %).<sup>1</sup>

An diesen Ausstattungszahlen werden einige grundlegende Veränderungen sichtbar, die für die Mediennutzung Jugendlicher – und für den Jugendschutz – bedeutsam sind: Die Mediennutzung der Minderjährigen verlagert sich zunehmend vom Wohnzimmer in die Kinder- und Jugendzimmer. Zugleich wächst die Mobilität der Mediennutzung, etwa durch Handys, Smartphones und mobile Spielekonsolen. Die neuen Möglichkeiten durch Web 2.0-Angebote (insb. Social Network Sites, Video- und Foto-Portale) führen zu veränderten Nutzerrollen. Der Jugendliche ist nicht mehr nur passiver Medienkonsument, sondern nimmt immer mehr auch interaktiv-gestaltend, „produzierend“ an den Diensten und Inhalten der neuen Medien teil („Prosument“). Zudem lassen sich insgesamt Verfrühungstendenzen beobachten, was die Nutzung bestimmter Endgeräte und Dienste angeht. Diese „digital natives“ wachsen in digitalen Medienumgebungen auf und sind es gewohnt, sehr schnell an Informationen zu kommen. Sie können mehrere Tätigkeiten parallel durchführen (Multitasking), sind gut mit der jeweiligen Peergroup vernetzt und bevorzugen bildliche Informationen und Hypertext gegenüber klassischen Informationsmedien.

---

<sup>1</sup> JIM-Studie 2010, S. 7.



Während Kinder im Internet hauptsächlich auf Informationssuche gehen (etwa für die Schule oder im Rahmen ihrer Hobbies etc.), spezielle Kinder-Angebote nutzen oder chatten und spielen (allein oder mit anderen), erweitert sich das Spektrum an digitalen Offline- und Onlinetätigkeiten mit zunehmendem Alter: Der Computer bzw. das Smartphone dient dann als multimediale Plattform, die vor allem für Kommunikation (46%), Unterhaltung (23%), Informationsgewinnung (14%) und für Spiele (17%) genutzt wird. Ein Großteil der Kommunikationssituationen spielt sich dabei auf Instant Messaging-Kanälen (synchrone Kommunikation) und auf Sozialen Netzwerken ab. So nutzen 71% der Jugendlichen täglich oder mehrmals pro Woche Social Networking Sites (75% Mädchen, 66% Jungen). Diese Entwicklung ist bei Schülern über alle Schulformen hinweg zu beobachten (64% Hauptschüler, 73% Realschüler, 73% Gymnasiasten).

Die Möglichkeit der ausgiebigen und detaillierten Selbstdarstellung auf der eigenen Profilseite (Hobbies, Bilder, aktuelle Mitteilungen etc.) sowie die Profilierung über bestimmte Gruppenzugehörigkeiten werden ergänzt durch verschiedene Formen der Kommunikation mit Bekannten wie Unbekannten, etwa durch persönliche Mitteilungen, Echtzeit-Chats und Schreiben auf die Profilseite der jeweils anderen Person.

Die Sozialen Netzwerke bieten insbesondere den Jugendlichen ein niedrighwelliges Angebot, das eine einfache Möglichkeit der Kontaktaufnahme und Selbstdarstellung zulässt. In diesen Netzwerken gelten gelockerte soziale Normen, und über die Verschränkung verschiedener Kommunikationsdienste kann – teils bewusst, teils unbewusst – eine große Öffentlichkeit erreicht werden. Die „Währung“ für die eigene Attraktivität können dabei Witz und Originalität, die Menge der preisgegebenen, persönlichen Information und die Anzahl der eigenen Kontakte sein, was teils dem Interesse an der eigenen Privatsphäre entgegenlaufen kann.

Es muss deutlich gesagt werden, dass die Nutzung der neuen Medien und Online-Angebote den Minderjährigen eine Vielzahl von Chancen bietet, etwa die Erweiterung von Handlungs- und Erfahrungsräumen, vermehrte soziale (Online-)Kontakte und eine bessere Vernetzung mit dem eigenen Freundeskreis. Sie helfen bei der eigenen Identitätsarbeit und der Beziehungspflege, unterstützen Kommunikation und Partizipation. Demgegenüber stehen aber damit einher gehende Risiken, die sich insbesondere bei der Onlinenutzung durch Kinder und Jugendliche ergeben. So können die Minderjährigen mit schädlichen Inhalten in Kontakt kommen, die negative Einflüsse auf ihre Entwicklung haben. Kommerzielle Inhalte können teilweise unerkant rezipiert werden, exzessive Onlinenutzung und exzessives Spielen können nachteilige Effekte für den sozialen Umgang außerhalb des Internets und die Persönlichkeitsentwicklung insgesamt haben. Persönlichkeitsrechte sind es, die bei der Fehleinschätzung in Bezug auf die vermeintliche Privatheit und der tatsächlichen Öffentlichkeit der Kommunikationen verletzt werden. Das fehlende Bewusstsein für die Beständigkeit der eigenen Daten, aber auch der Datenmissbrauch, der Identitätsdiebstahl und Cyberbullying können die freie Persönlich-

keitsentwicklung empfindlich stören. Der Kontakt zu Fremden, die nicht im Sinne des Minderjährigen denken und handeln, ist dabei zahlenmäßig die Spitze des Eisbergs der Online-Risiken.

Eine weitere Herausforderung aktueller Jugendschutzvorgaben ergibt sich daraus, dass bisherige Schutzansätze auf bestimmte Medientypen bezogen sind (z. B. Spielprogramme, Fernsehsendungen, Filme), die zunehmend auch oder ausschließlich über IP-basierte Dienste angeboten werden. Daneben verfügen Endgeräte, die traditionell für die Rezeption eines bestimmten Medientyps bestimmt waren, immer öfter über Möglichkeiten, zusätzliche Angebote abzurufen und zu nutzen (z. B. Hybrid-Fernseher, die Online-Inhalte anzeigen; Smartphones, MP3-Player und Spielkonsolen, die über einen Internetbrowser verfügen). Etwaige bestehende Differenzierungen des Jugendschutzrechts werden so nivelliert, teils gar konterkariert.

Anhand der aktuellen Mediennutzung und Angebotsentwicklung wird deutlich, dass es vermittelnder Katalysatoren bedarf, die die Chancen der Onlinenutzung durch Minderjährige stärken und die Risiken minimieren.

#### **4 Verhältnis von Medienkompetenz und Jugendschutzrecht**

Die beiden großen Ansatzmöglichkeiten für solche Katalysatoren, die die genannten Chancen stärken und die Risiken verringern können, sind rechtlicher Jugendschutz einerseits und die Förderung von Medienkompetenz andererseits. Dem Jugendschutzrecht kommt dabei (bisher) vor allem die Rolle zu, den Kontakt mit Inhalten, die für den minderjährigen Nutzer schädlich sein können, möglichst auszuschließen. Daneben sollen Gesetze, die Persönlichkeitsrechte schützen, flankierend bei individuell-beleidigenden Onlinekommunikationen wirken (dabei handelt es sich aber nicht um spezifischen Minderjährigenschutz).

Das Recht hat mit schwindenden Einflussphären zu kämpfen: So stößt nationales Recht bei grenzüberschreitender Kommunikation an Wirkungsgrenzen, zudem verlagert sich – wie oben beschrieben – zunehmend der „Ort“ von Jugendschutz. Von Formen öffentlicher wie elterlicher Kontrolle kann nicht mehr ohne weiteres ausgegangen werden. Auch die Adressaten der Gesetze ändern sich: Waren es vormals vor allem professionelle Medienproduzenten, so erweitert sich das Spektrum der Inhalteschaffenden im „Mitmachnetz“ deutlich. Damit einher gehen in der Folge nicht nur erhöhte Anforderungen an die Bestimmtheit und Verständlichkeit der gesetzlichen Vorgaben, sondern es wird auch ein schwindender Wertekonsens in derart fragmentierten Öffentlichkeiten deutlich.

Jugendschutzrecht kann darauf reagieren, indem es sich selbst als ein Instrument für Risikomanagement begreift: Sind die Möglichkeiten und Grenzen rechtlicher Steuerung bekannt, kann das Recht einem chancen- und risikogerechten Ansatz folgen. Angesichts der Effektiv-

tätsverluste des Rechts kann der Gesetzgeber hier auch nicht von jeglicher Regulierung absehen; er ist – wie oben dargestellt – verfassungsrechtlich verpflichtet, einen Jugendschutz zu gewährleisten, der eine störungsfreie Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung Minderjähriger zum Ziel hat und der möglichst wenig in die Rechte Dritter, also etwa der Eltern, anderer Erwachsener und der Medienproduzierenden eingreift. Aufgrund der Vielzahl der Regelungsadressaten und -betroffenen erscheint zudem nachvollziehbar, dass Transparenz und Information als fester Bestandteil eines Gesamtsystems eine notwendige Akzeptanzvoraussetzung darstellt. Eine Stärkung der Hilfs- und Orientierungsinstrumente („Empowerment“) ist insoweit ein hilfreicher ergänzender Ansatz, der auf das zweite große Standbein von Jugendschutz verweist: Medienkompetenz.

Die Arten von Kompetenzen, die Minderjährige (natürlich auch Erwachsene) online mitbringen müssen, um möglichst selbstbestimmt und kritisch Online-Angebote nutzen zu können, sind vielfältig: So muss ein geeignetes Maß an Wissen und Können im Hinblick auf das Informationsmanagement, das Beziehungsmanagement und das Identitätsmanagement vorliegen. Das Wissen um einen respektvollen Umgang im Netz umfasst Medienkompetenz genauso wie das Bewusstsein darüber, welche Reichweite und welche Konsequenzen für Dritte das eigene Handeln hat; Zeitmanagement ist ebenfalls eine notwendige Teilkompetenz. Auch Eltern müssen ein Mindestmaß an den eben genannten Kompetenzen in das eigene Erziehungskonzept mit einbringen. Sie bedürfen insoweit (niedrigschwelliger) Informationsangebote, Orientierungshilfen und Ansprechpartner, bei denen sie Fragen stellen und Probleme diskutieren können, und benötigen Möglichkeiten, selbst Erfahrungen mit den für sie ggf. neuen Medien zu machen.

Die Medienkompetenz von Eltern und Minderjährigen kann spezifische Schutzaspekte von Jugendschutz signifikant verstärken; es kann Minderjährige und Eltern zu informierten Nutzern (und Produzenten) von Onlineangeboten machen und Entwicklungsbeeinträchtigungen verringern helfen. Medienkompetenz allein aber kann nicht den oben dargestellten staatlichen Schutzauftrag füllen – nicht nur, aber vor allem in Hinblick auf den Schutz der Menschenwürde: Menschenwürdeverletzungen werden gerade nicht durch vermehrte Nutzerkompetenzen geschmälert, sondern bleiben in ihrer Wirkung insb. für das Opfer bestehen. Daneben gibt es Darstellungen, die in ihrer Drastik so stark sind, dass diese auch die Entwicklung Minderjähriger belasten können, die bereits über die genannten Kompetenzen verfügen. Jugendschutzrecht ist auch nicht allein in der Lage, Medienkompetenz zu verordnen. Es bedarf insoweit spezifischer Förderanreize, die eine breite Basis an Medienkompetenzvermittlung gewährleisten. Diese sollten nicht die Vielzahl bereits bestehender Projekte und Anstrengungen zur Förderung von Medienkompetenz unterminieren oder ersetzen, sondern bestenfalls strukturell ergänzen.

## 5 Kurzfristige Optimierungsmöglichkeiten und Ansätze im gescheiterten JMStV-E

Im Hinblick auf eher kurzfristige Möglichkeiten zur Ergänzung und Optimierung des bestehenden Systems gibt es eine Vielzahl rechtswissenschaftlicher und politischer Forderungen und Vorschläge. Der Entwurf des JMStV griff 2010 einige dieser Punkte auf. Der Schwerpunkt der hier gezeigten Möglichkeiten liegt – autorenbedingt – auf solchen, die im Rahmen der wissenschaftlichen Analyse des deutschen Jugendmedienschutzsystems identifiziert wurden, die das Hans-Bredow-Institut 2007 durchgeführt hat; Seitenangaben beziehen sich insofern auf den Endbericht<sup>2</sup>. Das Ziel der im Auftrag von Bund und Ländern durchgeführten wissenschaftlichen Evaluation war es (im Bereich des JMStV), die Funktion des Systems regulierter Selbstregulierung zu analysieren und Optimierungsmöglichkeiten im Hinblick auf dessen Effektivität herauszuarbeiten.

### 5.1 Regelungssystem JMStV

Regulierte Selbstregulierung ist ein auf Kooperation angewiesenes System, welches unter bestimmten – durchaus vielfältigen – Voraussetzungen signifikante Steuerungsvorteile erzielen kann. Das Konzept geht von einem abgestuften Grundsystem aus, in dem staatliche Stellen als Leitliniengeber agieren, während das Tagesgeschäft den Selbstkontrollen überlassen wird, welche aber im Hinblick auf die Einhaltung ihrer Spielräume von staatlichen Stellen überwacht werden („Subsidiaritätsgrundsatz“). Insgesamt weist das System zwingend eine enge Verzahnung zwischen Selbstkontrollen und Anbietern einerseits und zwischen staatlichen Stellen und der Selbstkontrolle andererseits auf.

Das Ergebnis der Evaluation war, dass dieses System in der Praxis grundsätzlich angenommen wird. Im Anschluss an das In-Kraft-Treten des JMStV haben sich alle Akteure nach und nach in ihre Rollen gefunden. Derzeit steht – mit Ausnahme der JMStV-Entwurfs-Debatten 2010 – das Tagesgeschäft im Vordergrund.

Die Evaluation hat aber auch gezeigt, dass der oben beschriebene Grundsatz der Subsidiarität nicht vollständig durchgehalten wird. Das staatliche Akteure entlastende Ordnungskonzept, in dem Anbieter und Selbstkontrollen das Tagesgeschäft innehaben und die staatlichen Akteure „nur“ die Leitlinien vorzeichnen und ansonsten die Selbstkontrollen beaufsichtigen, spiegelt sich lediglich zum Teil im JMStV wider. Beispielsweise ist das Verhältnis von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und der Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten (KJM) nicht immer zufriedenstellend durchgeregelt: So ist umstritten, ob auch bei Richtlinien zu Sendezeitbeschränkungen und Ausnahmerege-

---

<sup>2</sup> Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Endbericht, Oktober 2007. Abrufbar unter [http://www.hans-bredow-institut.de/webfm\\_send/104](http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/104).

lungen (§§ 8, 9 JMStV) der Vorrang der Selbstkontrolle gilt. Hier erscheint eine Klarstellung hilfreich (S. 126). Eine Möglichkeit wäre, dass § 15 JMStV ausdrücklich als allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Satzungen und Richtlinien ausgeformt wird, wobei deutlich gemacht werden könnte, dass sich diese Satzungen und Richtlinien am Leitbild der regulierten Selbstregulierung orientieren (S. 186). Unklar ist auch, was in § 20 Abs. 3 und 5 JMStV damit gemeint ist, wenn bei behaupteten Verstößen gegen den Jugendschutz – mit Ausnahme von Verstößen gegen § 4 Abs. 1 – zunächst die anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle „zu befragen“ ist (S. 127). Der KJM steht daneben kein abgestuftes Instrumentarium bei der Regulierung der Selbstregulierungseinrichtungen zur Verfügung; § 19 Abs. 5 JMStV kennt nur den Widerruf der Anerkennung, was aber eher als äußerstes Mittel zu sehen ist (S. 134). Zudem ist der fehlende Auskunftsanspruch der KJM gegenüber anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle auffällig (S. 183). Auch die Rolle und das Rollenverständnis von jugendschutz.net, insbesondere vor dem Hintergrund ihrer möglichen Funktion als schlicht hoheitlich handelnder Akteur gegenüber Anbietern, bedürften einer expliziten Regelung (S. 180).

Problematisch für den Subsidiaritätsgrundsatz und das Anlegen eines einheitlichen Maßstabs bei der Anerkennung von freiwilligen Selbstkontrolleinrichtungen durch die KJM enthielt zudem der JMStV-E in § 19 Abs. 4 S. 4. Die dort vorgesehene automatische Anerkennung von Selbstkontrolleinrichtungen nach § 14 Abs. 6 S. 1 JuSchG und deren bloße Anzeigepflicht gegenüber der KJM hätten einen Einschnitt in das bisherige Ordnungskonzept des JMStV bedeutet: Aufgrund der verfassungsrechtlich geforderten staatsfernen Ausgestaltung der Rundfunk- und Telemedienaufsicht hätten USK und FSK neue Verfahren, differenziert besetzte Entscheidungsgremien und Geschäftsordnungen spezifisch für den JMStV-Bereich entwickeln müssen. Diese hätten nach dem Entwurf nicht ex ante von der KJM auf ihre Anerkennungsfähigkeit hin überprüft werden können. Letztlich wäre damit die Einführung einer „neuen“ Form anerkannter Einrichtungen der Selbstkontrolle in den JMStV erfolgt, für die unterschiedliche Zutrittsvoraussetzungen gegolten hätten und bei denen der KJM eine konsistente Zutrittskontrolle durch Prüfung und Anerkennung verwehrt gewesen wäre. Die Konzeption des JMStV basiert aber darauf, dass die KJM über die Kontrolle der Selbstkontrolle das Gesamtsystem regulieren kann (s. oben).

## **5.2 Anwendungsbereich**

Die Anwendungsbereiche von JuSchG und JMStV sind nicht immer klar abgrenzbar, insbesondere die Abgrenzung zu Trägermedien ist nicht immer klar zu führen (z. B. Computerspiele auf DVD mit Online-Funktionalitäten). Damit einhergehen überlappende Bereiche von JuSchG und JMStV – zwei Gesetzeswerke, die nicht nur unterschiedlichen Regulierungsansätzen folgen, sondern auch über für ihren Bereich jeweils fachkundige Selbstkontrolleinrich-

tungen verfügen. Für die Anbieter erhöht dies die Rechtsunsicherheit. Der JMStV-E sah hier erste Annäherungen und Übergabepunkte vor, zu einer systematisch besseren Abgrenzbarkeit aber hätte auch der Entwurf (noch) nicht geführt.

Ein großes Einfallstor rechtlicher Unsicherheit, insbesondere für Anbieter, ist der Anbieterbegriff im JMStV. Die größten Zweifel bestehen hier bei Intermediären (u. a. Access-Provider, Admin-Cs, Suchmaschinen, Videoportalen, Foren etc.) und bei individuell erbrachten Diensten zwischen zwei oder zumindest absehbaren Personen (MMS, Bluetooth, E-Mail etc.). Der im Rahmen des JMStV-Entwurfs gemachte Vorschlag für eine Änderung des Anbieterbegriffs wurde nach Kritik verworfen.

Zudem kam die Evaluation zu dem Ergebnis, dass die Gleichbehandlung und Differenzierung von traditionellem Rundfunk und Online-Medien nicht immer durchgehalten wird. Beim Rundfunk kann nach § 9 Abs. 1 JMStV von Beurteilungen nach dem JuSchG abgewichen werden. Eine parallele Norm für Telemedien (etwa für Video-on-Demand) fehlt. Hier stellt sich die Frage, ob eine § 9 Abs. 1 JMStV entsprechende Regelung auch für Telemedien geschaffen werden könnte (S. 187).

§ 23 JMStV stellt das Zugänglichmachen von Angeboten unter Strafe, die innerhalb geschlossener Benutzergruppen erlaubt sind, während Verstöße gegen die absoluten Verbote in § 4 Abs. 1 JMStV als Ordnungswidrigkeit zu ahnden sind. Diese ungleichen Rechtsfolgen bei schwer jugendgefährdenden Inhalten für Trägermedien erscheinen vor dem Hintergrund des Art. 3 GG verfassungsrechtlich nicht gänzlich unbedenklich (S. 219).

### **5.3 Jugendschutzinstrumente**

Der JMStV sieht eine ganze Reihe abgestufter und dienstespezifischer Schutzinstrumente vor, die Jugendschutz gewährleisten sollen. Jedes der Instrumente weist indes Optimierungsmöglichkeiten auf. So sind Altersverifikationssysteme als technische Zugangslösung zwar bewährt und eingeführt, der JMStV sieht für diese aber keine ausdrückliche Anerkennungs(kompetenz) im JMStV vor. Dies führt in der Praxis derzeit zu Positivbeurteilungen von KJM und der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM). Hier stellt sich die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit derartiger Beurteilungen (KJM: Pressemitteilung) sowie der Schutzschildwirkung aus § 20 Abs. 5 JMStV.

Die mit dem JMStV fortgeführten Sendezeitenregelungen erscheinen im Rundfunk zunehmend durch Geräte umgehbar, die eine zeitunabhängige Mediennutzung erlauben (z. B. DVD- und Festplattenrecorder). Derweil wird dieses Schutzinstrument – im Gegensatz zu in den Diskussionen angemeldeten Bedenken der Übertragbarkeit auf Onlinedienste – in Telemedien von Anbietern durchaus genutzt. Dies ist ein Punkt, der den Wirkungsmittelpunkt des JMStV erneut verdeutlicht: Der Geltungsbereich des JMStV ist Deutschland, hier geht es nicht um

die Etablierung deutscher Jugendschutzanforderungen weltweit. Für deutsche Anbieter stellen Verbreitungszeitbeschränkungen insoweit eine gangbare Alternative dar.

In Bezug auf Jugendschutzprogramme – Software, die altersgekennzeichnete Telemedienangebote entsprechend der jeweiligen Einstellung nicht zur Anzeige bringt – stellte die Evaluation 2007 fest, dass ein Scheitern des gesetzgeberisch vorgedachten Steuerungsprogramms erkennbar ist. Bis zum damaligen Zeitpunkt (und bis heute) ist kein Jugendschutzprogramm anerkannt. Die Gründe dafür sind durchaus vielfältig: Zum einen ist die vom Gesetzgeber zu Grunde gelegte Konzeption der Wirkweise von Jugendschutzprogramme durchaus missverständlich („für ... programmieren“ oder „dem Angebot vorschalten“). Zum anderen zeigt das Auseinanderfallen von (nicht verpflichteten) Jugendschutzprogramm-Anbietern und Inhalteanbietern regelungssystematische Defizite. Drittens sieht der JMStV selbst keine weiter explizierten (Mindest-)Anforderungen vor, was zu einer Konkretisierung durch KJM und jugendschutz.net führte. Diese Vorgaben konnte bisher kein Programm erfüllen, vor allem wegen vorhandener hoher Overblocking-Quoten der Testkandidaten, d. h. das fehlerhafte Ausfiltern von geeigneten Angeboten für den jeweiligen Softwarenutzer. Die Evaluation machte vor diesem Hintergrund den Vorschlag, dass entweder eine Dynamisierung der Anforderungen erfolgen könnte, etwa durch die Orientierung am jeweiligen Stand der Technik (wie dies der JMStV-E vorgesehen hatte), oder aber dass eine Anerkennung einzelner Teilmodule möglich gemacht würde.

Die Rahmenbedingungen für Jugendschutzprogramme und die Maßstäbe und Verfahren ihrer Anerkennung standen im Mittelpunkt des JMStV-Entwurfs 2010. Der Entwurf hatte das Ziel, ein Anreizsystem für die freiwillige Alterskennzeichnung der angebotenen Inhalte durch die Anbieter zu etablieren. So hätte die rechtskonforme Alterskennzeichnung für Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte eine Möglichkeit dargestellt, ihrer Pflicht aus § 5 Abs. 1 JMStV nachzukommen; ansonsten nötige weiter reichende Schutzmaßnahmen wären dann – im Vergleich zur derzeitigen Situation – nicht nötig gewesen. Dieser Anreiz sollte zu vermehrten Selbstkennzeichnungen führen; wäre in der Folge eine kritische Masse an Alterskennzeichen erreicht worden, hätte dies positive Auswirkungen auf die Effektivität von Jugendschutzprogrammen gehabt – diese hätten mehr verlässliche Informationen zu den abgerufenen Angeboten erhalten.

Zwei der größten Diskussionspunkte im Rahmen der JMStV-Debatte drehten sich um die freiwillige Anbieterselbstkennzeichnung. Zum einen wurde die Freiwilligkeit der Kennzeichnung für den Fall in Frage gestellt, dass ein kritischer Prozentsatz der Nutzer Jugendschutzprogramme verwendet und dann ggf. nicht mehr auf ungekennzeichnete Angebote zugreifen kann. Zum anderen wurde die Ungewissheit insbesondere von Laienanbietern thematisiert, die sich im Hinblick auf Kennzeichnungspflicht, Bewertungsmaßstäben, Labeltechnik und Folgen von Nicht- oder Fehlkennzeichnungen unsicher waren. Auch wenn der Großteil dieser

Unsicherheit auf undifferenzierten oder fehlerhaften Informationen beruhte, ist deutlich geworden, dass Unsicherheiten, die derartige gesetzgeberische Aktivitäten entfalten, einen weit- aus größeren Einfluss auf öffentliche Kommunikation im Internet haben als dies bisher ange- nommen wurde. So ist es nicht auszuschließen, dass die (größtenteils unberechtigte) Angst vor Abmahnungen zu Einschüchterungseffekten auf der Seite von Laienanbietern geführt hät- te, die sich im Ergebnis in einer eingeschränkten Onlinekommunikation hätte äußern können („chilling effects“). Derartige Besonderheiten des Kommunikationsraums Internet werden zukünftig deutlicher in Betracht zu ziehen sein.

#### **5.4 Vollzug**

Auch im Bereich des Vollzugs sah die Evaluation Verbesserungspotenzial. So erscheint die Verfahrensdauer, insbesondere im Zwischenspiel von jugendschutz.net, KJM und Landesme- dienanstalten verkürzbar. (Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass der Wunsch nach rechtsstaatlichen und damit längeren Verfahren gegenüber dem Wunsch nach schnell durch- greifenden staatlichen Akteuren insb. im Falle von öffentlicher Kommunikation mit gesell- schaftlicher oder politischer Relevanz überwiegen kann.)

Verbesserungsmöglichkeiten sah die Evaluation auch in Bezug auf die Kooperation und (pro- zessinterne) Transparenz der Verfahrensabläufe insbesondere zwischen KJM und den Selbst- kontrolleinrichtungen. Daneben führte die Untersuchung aus, dass die organisatorische An- bindung und Funktion von jugendschutz.net zwischen hilfspolizeilichen, hoheitsähnlichen Tätigkeiten einerseits und medienpädagogischem Transferaktivitäten andererseits zu Unsi- cherheiten insbesondere auf Anbieterseite führen kann.

#### **5.5 Gesellschaftliche Akzeptanz**

Die gesellschaftliche Akzeptanz von staatlichen Steuerungsprogrammen ist ein wichtiger – wenn nicht der wichtigste – Bestandteil der Effektivität von Normen. Eine weitere Unters- suchung innerhalb der wissenschaftlichen Evaluation des Jugendmedienschutzes widmete sich daher der gesellschaftlichen Kenntnis und Akzeptanz der bestehenden Normen.<sup>3</sup>

Das (nur zum Teil) überraschende Ergebnis war, dass die Normkenntnis zwar teilweise vor- handen, das Verstehen der Bedeutung der Normen dagegen nicht gegeben war. Im Hinblick auf die Akzeptanz führte dies dazu, dass sie zwar grundsätzlich bestand, aber vor allem mit Blick auf Dritte geäußert wurde – für die eigene Person waren die Normen dagegen weniger handlungsleitend.

---

<sup>3</sup> JFF Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis (Hrsg.): Untersuchung der Akzeptanz des Jugendmedienschutzes aus der Perspektive von Eltern, Jugendlichen und pädagogischen Fachkräften. Ei- genständige Teilstudie des JFF zur Analyse des Jugendmedienschutzsystems. Endbericht, August 2007. Abrufbar unter [http://www.jff.de/dateien/JFF\\_JMS\\_LANG.pdf](http://www.jff.de/dateien/JFF_JMS_LANG.pdf).



Eine weitere Erkenntnis war, dass diejenigen Altersstufen, Kennzeichen und Institutionen am weitreichendsten bekannt und gelernt waren, die am längsten Bestand im deutschen Jugendschutzrecht haben (d. h. FSK-Kennzeichen in Kinos und auf DVDs). Letzteres ist ein deutlicher Hinweis auf die Dauer, die gesetzgeberische Programme für das gesellschaftliche Lernen derartiger Orientierungshilfen einplanen müssen.

## **6 Mittel- und langfristig notwendige Grundsatzentscheidungen**

Langfristigere Perspektiven gesetzgeberischen Jugendmedienschutzes müssen sich im Gegensatz zu den eben aufgezeigten eher kleineren Änderungsbedarfen mit echten Grundsatzfragen und -debatten beschäftigen. Um gesellschaftliche und politische Willensbildung in diesem Bereich in konstruktive Bahnen zu lenken, müssten zunächst einige grundsätzliche Entscheidungen getroffen werden.

### **6.1 Welche Problemfelder umfasst zeitgemäßer Jugendmedienschutz?**

Fundamental erscheint die Frage nach der Ausweitung von Jugendmedienschutz auf zusätzliche Aktivitätsfelder. Der gezeigte Übergang vom Rezipienten zum „Prosumenten“ geht mit nicht unerheblichen Selbstgefährdungsphänomenen einher. Auf dieser Ebene muss geklärt werden, inwieweit Jugendmedienschutz auch weiterhin als medieninhaltebezogenes Schutzkonzept zu verstehen ist oder zukünftig (auch) als umfassender Kommunikations- und Interaktionsschutz angelegt werden soll. Wenn Jugendschutz umfassenden Kommunikations- und Interaktionsschutz bedeutet, dann bedarf es einer konkreteren Auseinandersetzung über aktivitätsbezogene Schutzkonzepte. Kenntnis, Kompetenz und Selbstschutz müssten dann an Bedeutung für die Ausgestaltung von Schutzkonzepten gewinnen, und auch die Grenzen staatlichen Handelns würden in Bezug auf das Primat der elterlichen Erziehung neu gewichtet werden müssen.

### **6.2 Für wen wird Jugendmedienschutz gemacht?**

Die Akzeptanz des Bedeutungsverlusts rechtlicher Steuerung im Bereich der Privat- und Sozialsphäre insb. älterer Heranwachsender, die über eigene (mobile) Endgeräte verfügen und dadurch zunehmend elterlichen Kontrollräumen entzogen sind, wäre hier ein erster Schritt für einen zukunftsfähigen Jugendschutz. Dies kann z. B. dazu führen, dass ab einer bestimmten Altersgrenze ein Wechsel hinsichtlich der gesetzlichen Schutzinstrumente stattfindet, d. h. für Inhalte, die nur für Kinder bedenklich sind, andere Schutzmaßnahmen vorgesehen sind als für Inhalte, die für Kinder *und* Jugendliche eine Jugendschutzrelevanz aufweisen. Eine Regulierung an der Medienrealität insb. der Jugendlichen vorbei wäre insoweit schlechter als eine, die (verfassungskonform) nicht änderbare Defizite erkennt und entsprechend neue und abgestufte Formen der Risikominimierung nutzt.

Zudem erscheint eine Auseinandersetzung über die Bedeutung von technischen und realen Entwicklungen für die Effektivität einzelner Schutzinstrumente zwingend erforderlich. So können etwa Sendezeiten in Bezug auf ein globales Internet – anders als teils argumentiert – auf nationaler Ebene durchaus Sinn machen. Dagegen stellt die zunehmende Durchdringung und Nutzung von Geräten, die eine zeitunabhängige Mediennutzung erlauben, einen hier zu berücksichtigenden Faktor dar. Auch verfügbare technische Umgehungsmöglichkeiten etwa bei nutzerseitigen Softwarelösungen wie etwa Jugendschutzprogrammen sind hier zu berücksichtigen.

Mit der Erkenntnis, dass es einen 100%igen Schutz nicht gibt, nicht geben kann und (verfassungsrechtlich bedingt) auch nicht geben wird, stellt sich zudem die Grundfrage nach dem gesellschaftlichen Zielkonzept von Jugendschutz: Soll der Ordnungsrahmen alle Kinder und Jugendlichen schützen – auch die, die sich bewusst und durchaus mit Energie auf die Suche nach ungeeigneten Inhalten und Angeboten machen? Oder soll es zentral um den Schutz gegen das ungewollte oder unbedachte In-Kontakt-Kommen gehen? Je nachdem, welchem Konzept hier gefolgt wird, ergeben sich unterschiedliche Regelungspfade.

### **6.3 An wen richten sich gesetzgeberische Vorgaben und Pflichten?**

Die gesetzlichen Anwendungsbereichsdebatten werden auch bei zukünftigen Regelungsüberlegungen im Mittelpunkt stehen: Wer ist Adressat von Jugendschutzvorgaben? Derzeit diskutiert ist der weite Anbieterbegriff des JMStV insbesondere im Hinblick auf Intermediäre und Vermittler des Zugangs zu Inhalten wie etwa Accessprovider, Hostprovider, Suchmaschinen und Plattformen für nutzergenerierte Inhalte (vor allem Video- und Fotoportale). Hinzu kommen Diskussionen über die Haftung des Admin-c und die Verantwortlichkeit für Hyperlinks. Die in ständiger Rechtsprechung formulierte Nicht-Anwendbarkeit der Privilegierungstatbestände in den §§ 8 bis 10 TMG bei Unterlassungsansprüchen liegt schräg zu den Beanstandungsverfahren im Rahmen des JMStV, als diese regelmäßig aus einer Beanstandung und einer Unterlassungs- und Beseitigungsverfügung (letzteres in Bezug auf Telemedien) bestehen. Es fehlt insoweit noch an einer gefestigten Rechtsprechung im ordnungsrechtlichen Rahmen, die die bestehende Rechtsunsicherheit der Anbieter verringern könnte.

Der JMStV wäre ggf. ein Präzedenzbereich für die Konkretisierung des Anbieterbegriffs des TMG wie des RStV und der dort offen gelassenen Bereiche. Alternativ wäre hier an eine Abkehr von der Anknüpfung an den Anbieter zu denken. Eine Alternative stellte insoweit ein zurechnungsbasierter Jugendschutz dar, der abgestufte Verantwortlichkeiten von Entitäten vorsieht, die organisatorisch, institutionell und bzw. oder technisch (löschenden) Zugriff auf einen relevanten Inhalt haben.

## **7 Ausblick: Ein netzwerkgerechter Jugendmedienschutz**

Was unabhängig von der kurzfristigen Anpassung oder der langfristigen Grundsatzreform deutschen Jugendmedienschutzes nötig erscheint, sind eine am gesetzlichen Steuerungsprogramm orientierte Bestandsaufnahme und ein kontinuierliches Monitoring der Medien- und Mediennutzungsrealität Minderjähriger. Ein kontinuierlich bereitgestelltes Wissen um Angebotsstrukturen und Nutzungsentwicklungen kann einen bedeutenden Ausgangspunkt zukünftiger Rechtssetzung in diesem Bereich darstellen. Die Konzepte negativen und positiven sowie präventiven und nachträglichen Jugendmedienschutzes müssen sich an diesem Hintergrundwissen orientieren und sich so – im Optimalfall – ergänzen. Ein zukunftsfähiges Ordnungskonzept kann ein dienstespezifisch abgestufter Ansatz sein, bei dem Vorsorge- und Vollzugsinstrumente die Eigenheiten des jeweiligen Dienstes, die jeweiligen Nutzungsgewohnheiten und -kontexte und die ihm innewohnenden Gefährdungslagen berücksichtigen.

Nicht nur aufgrund der systemimmanenten unterschiedlichen Sichtweisen der Akteure aus Bund und Ländern, Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch mit der Erweiterung der potenziellen Regelungsadressaten bedarf es im Jugendschutz Debatten, in denen die verschiedenen Perspektiven in adäquater Weise zu einem Austausch gelangen. Die in den letzten Jahren etablierten Runden Tische erscheinen hier bereits als ein quasi-institutionalisiertes Forum. Transparenz in Bezug auf die politisch gewünschte Fortentwicklung des Jugendschutzes und damit einhergehend die Verdeutlichung einer jugendschutzpolitischen Agenda kann Akzeptanzprobleme verringern helfen und geplante Reformen nachvollziehbarer und verständlicher machen.