

# The best is yet to come?

## Folgen der sich wandelnden Regulierungsansätze im Jugendmedienschutz

Stephan Dreyer / Sünje Andresen / Neda Wysocki

In den letzten Jahren haben die unterschiedlichen Gesetzgeber im Jugendmedienschutz neue Vorschriften eingeführt, die sich von klassischen Regelungsansätzen in diesem Rechtsbereich kategorial unterscheiden. Dazu gehören insbesondere die Verpflichtungen von bestimmten Online-Anbietern, infrastrukturelle Vorsorgemaßnahmen in ihren Angeboten vorzusehen (Art. 28b AVMD-RL und in der Umsetzung § 5a JMStV und zuletzt § 24a JuSchG). Auch Vorschriften, die auf die Berücksichtigung medienexterner oder systemischer Risiken bei der Angebotsbewertung abzielen, können zu solchen Beispielen neuerer Regulierungskonzepte zählen (Art. 28, 34, 35 DSA). Sie sind Sinnbilder für die regulatorische Antwort von Gesetzgebern auf neuere Risikopotenziale wie insb. Interaktions- und Kommunikationsrisiken und die damit einhergehenden regulatorischen Herausforderungen. Dass zur Begegnung strukturell neuer Risiken auch neue oder jedenfalls andere Steuerungsinstrumente genutzt werden müssen, drängt sich auf. Doch erwartungsgemäß ist eine solche Neuausrichtung gesetzlicher Steuerungsinstrumente nicht mit der Einführung neuer Normen erledigt. Sie sind lediglich der legislative Anstoß einer ganzen Reihe von Veränderungen in der Governancestruktur des bestehenden Kinder- und Jugendmedienschutzes. Der Beitrag erläutert die systematischen Veränderungen im gesetzlichen Jugendmedienschutz und die mit ihnen einhergehenden Steuerungsvorteile bei Interaktions- und Kommunikationsrisiken. Er zeigt aber auch auf, vor welchen zu bewältigenden Umsetzungsherausforderungen der Regelungsbereich dadurch in den kommenden Jahren steht.

### Alles neu in JuSchG und DSA? Von der Einzelinhaltsbewertung zur Angemessenheit von Vorsorgemaßnahmen

Die »neuen« Normen, die andere Regelungsansätze als der klassische Jugendmedienschutz nutzen, existieren schon seit einigen Jahren in unterschiedlichen Formen, im In- wie im Ausland<sup>1</sup> und auf unterschiedlichen Ebenen. Eine der ersten ihrer Art war Art. 28b AVMD-Richtlinie, der die Schaffung von Schutzmaßnahmen durch Videosharingplattform-Anbieter vorsieht. Zunächst durch § 5a JMStV in nationales Recht transponiert, übernimmt seit April 2021 nun der Landesrecht ver-

drängende § 24a JuSchG diese Aufgaben. Danach sind Diensteanbieter, die nutzergenerierte Inhalte zugänglich machen, zur Bereitstellung von strukturellen Vorsorgemaßnahmen zur Erreichung der jugendschutzrechtlichen Schutzziele aus § 10a JuSchG verpflichtet.

Zuletzt eingeführt durch den EU-Gesetzgeber wurden Art. 28 DSA und Art. 34, 35 DSA, die ab Mitte Februar 2024 zur Anwendung gelangen. Nach Art. 28 Abs. 1 DSA sind Anbieter von Online-Plattformen, die für Minderjährige zugänglich sind, verpflichtet, »geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen [zu] ergreifen, um für ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen innerhalb ihres Dienstes zu sorgen«. Art. 34 DSA verlangt von den Anbietern sehr großer Online-Plattformen, dass diese jährlich »sorgfältig alle systemischen Risiken [...], die sich aus

*Dr. Stephan Dreyer ist Senior Researcher für Medienrecht und Media Governance, Sünje Andresen ist Junior Researcher für Jugendmedienschutz und Jugendkriminologie, Neda Wysocki ist Studentische Mitarbeiterin, alle am Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut, Hamburg.*

der Konzeption oder dem Betrieb ihrer Dienste und seinen damit verbundenen Systemen« ergeben, ermitteln und bewerten. Zu diesen systemischen Risiken zählt die Vorschrift unter anderem »tatsächliche oder vorhersehbare nachteilige Auswirkungen auf die Ausübung der Grundrechte, insbesondere [...] die in Artikel 24 der Charta verankerten Rechte des Kindes« und »alle tatsächlichen oder absehbaren nachteiligen Auswirkungen in Bezug auf [...] den Schutz [...] von Minderjährigen«. Identifiziert eine Plattform entsprechende Risiken, so hat sie diesen nach Art. 35 DSA angemessen und wirksam durch Risikominderungsmaßnahmen zu begegnen.

Damit unterscheiden sich diese Normen von klassischen Ansätzen im Jugendmedienschutz, soweit diese auf die Bewertung von (eher statischen) Inhalten abzielen. Das Ergebnis einer solchen klassischen, am konkreten Einzelinhalt orientierten Bewertung ist ein Metadatum (Altersbewertung), an das dann ggf. weitere rechtliche Folgen anknüpfen<sup>2</sup>, etwa in Form von technischen Mitteln, zeitlichen Verbreitungsbeschränkungen oder – wie bei pornografischen

Inhalten – durch das Vorschalten eines Altersverifikationsverfahrens. Bei gesetzlichen Verpflichtungen, die an gesetzlich vorgegebenen Zielen orientiert das Einziehen von Vorsorgemaßnahmen vorsehen, ist der Ansatz strukturell ein anderer. Hier sind problematische einzelne Inhalte zum Zeitpunkt der gesetzlichen Regelung noch nicht bekannt oder gar nicht existent. Der Anknüpfungspunkt von Pflichten sind hier eher Kontextbedingungen und Funktionalitäten von Angeboten, die potenzielle Risiken für Minderjährige bergen. Die Implementationspflicht präventiv wirkender Maßnahmen wird also vor allem auf Grundlage von hypothetischen Risiken eingeführt, die sich in Zukunft erst noch – und regelmäßig durch Zutun eines Dritten – realisieren müssen.<sup>3</sup> Damit angesprochen sind vor allem sog. Kommunikations- und Interaktionsrisiken, d.h. Potenziale für negative Folgen, die sich aus digital vermittelter sozialer Interaktion ergeben.

Für solche Risikopotenziale ist der klassische Ansatz von Normen, die an Einzelinhalten anknüpfen, nicht geeignet. Es bedarf insoweit neuer Regelungsformen, mit denen der Gesetzgeber auf Gefährdungen für eine unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung Minderjähriger bei der Onlinenutzung reagiert. Die Umstellung des Ordnungsrahmens ist aber nicht trivial. Der Versuch der Einhegung der neuen Risiken begegnet gleich einer ganzen Reihe von Steuerungsherausforderungen:

Mit Blick auf die Regelungssubjekte zeigt sich, dass die Verteilung insbesondere nutzergenerierter Inhalte auf verschiedene Angebote und Netzwerke die Anzahl der Anbieter stark vergrößert hat. Diese große Akteursgruppe besteht aus sehr unterschiedlichen Organisationstypen – mit noch unterschiedlicheren Hintergründen und Entwicklungspfaden, was die Vertrautheit mit klassischen ordnungsrechtlichen Rechtsrahmen angeht. Sie unterscheiden sich nicht nur in ihren technischen und finanziellen Möglichkeiten, sondern auch in ihren Interessen, Zielen und Strategien.<sup>4</sup> Neue Steuerungsformen müssen in der Lage sein, trotz dieser Heterogenität zu wirken.

Hinzu tritt die Dynamik der Inhalte, die vorab weder bekannt noch antizipierbar sind. Die Bandbreite menschlicher Kommunikation ist in dieser Hinsicht unermesslich. Ein Anknüpfen an bestimmte Inhaltseigenschaften wie etwa allgemein deren Rechtswidrigkeit oder schon speziell-

ler an bestimmte Inhaltstypen würde in der Praxis zunächst stets einer einzelinhaltbezogenen Überprüfung und Bewertung unterliegen. Dann aber haben sich aus dem relevanten Inhalt ergebende Entwicklungsgefährdungen ggf. bereits realisiert.

Eine zentrale Herausforderung ergibt sich auch aus dem Haftungsprivileg von Angeboten, die fremde Inhalte zugänglich machen. Nach § 10 TMG sind Diensteanbieter für fremde Informationen, die sie für einen Nutzer speichern, nicht verantwortlich, wenn sie (1) keine Kenntnis von der rechtswidrigen Handlung oder der Information haben und sie (2) ab Kenntnis unverzüglich tätig geworden sind, um die Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren. Anders gesagt: Je stärker ein Anbieter die zugänglich gemachten fremden Inhalte beaufsichtigt und kontrolliert, desto eher gerät er in eine Haftungsfalle. In Bezug auf aus jugendschutzrechtlicher Sicht unzulässige Inhalte setzt § 10 TMG so grundsätzlich einen »Anreiz zum Wegschauen«. In Zukunft kann hier Art. 7 DSA helfen, der die Haftungsprivilegierung auch dann für anwendbar erklärt, wenn Diensteanbieter freiwillige Maßnahmen zur Identifizierung von rechtswidrigen Inhalten implementieren. Solange die Vorschrift aber noch nicht zur Anwendung gelangt (Mitte Februar 2024), erscheint ein systematisches Monitoring von Plattforminhalten durch den jeweiligen Anbieter als Haftungsrisiko.

Unabhängig von diesem aus Jugendschutzsicht optimierbaren Anreizsystem gelten insbesondere für Formen höchstpersönlicher und ggf. intimer Nutzer-zu-Nutzer-Kommunikation von Minderjährigen grund- und menschenrechtliche Grenzen der Einsichtnahme durch Dritte. Sowohl mit Blick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG und dem sich hieraus ergebenden Schutz der Privatsphäre als auch mit Blick auf das Fernmeldegeheimnis erscheinen Maßnahmen, die diese Formen der Kommunikation für Dritte auswertbar und überwachbar machen, als verfassungsrechtlich hoch problematisch.

Eine zusätzliche Herausforderung für den Jugendmedienschutz ist auch, dass generell die Erziehung – und davon mitumfasst die Medienerziehung – von der Verfassung als in erster Linie intrafamiliärer und staatsferner Beziehungsraum gesehen wird. Das bedeutet, dass der Staat sich nicht ohne Weiteres in die elterliche Erziehung von Kindern einmischen und diese vor allem nicht ersetzen darf.<sup>5</sup> Nur dort, wo das Kindeswohl konkret gefährdet ist, ist ein Eingreifen durch staatliche Strukturen möglich. Die Medienerziehung ist daher grundsätzlich von den Eltern umzusetzen und kann und soll durch staatliche Angebote nur unterstützt werden.

Letztlich erscheint auch das gesetzliche Ansetzen an dem Alter einzelner Nutzerinnen und Nutzer als herausfordernd. Dort, wo Regeln auf den Umstand der Minderjährigkeit von Nutzenden rekurriert, wird vorausgesetzt, dass Minderjährige identifizierbar bzw. im Hinblick auf ihr Alter erkennbar sind. Erforderlich dafür wären flächendeckende Altersüberprüfungen – auch von Erwachsenen – und die (Wieder-)Erkennbarkeit von einmal als Kindern oder Jugendlichen identifizierten Userinnen und Usern. Gerade die (elektronische) Erkennbarkeit von Minderjährigen bei der Online Nutzung kann aber einerseits zu Teilhabeausschlüssen und andererseits zu neuen Gefährdungen dort führen, wo sich Missbrauchsszenarien an diese Erkennbarkeit anschließen.<sup>6</sup>

Der kurze Blick auf die Steuerungsherausforderungen von Kommunikations- und Interaktionsrisiken zeigt, dass abstrakte und an Zielen orientierte Verpflichtungen von Adressaten einen Ausweg bieten können. Die Zielorientierung kann dabei gleich mehrere der aufgefächerten Probleme adressieren: Durch präventive Maßnahmen, die an risikobehafteten Funktionen bzw. Funktionalitäten eines Angebots ansetzen, die zudem der Regelungsadressat unter Rückgriff auf sein sachnäheres Wissen besonders gut bewerten kann, umgeht der Gesetzgeber die Probleme, die alle inhaltsbezogenen Steuerungsansätze aufzeigen.

Insbesondere durch § 24a JuschG wurde hier insoweit ein Paradigmenwechsel vollzogen, der weg von einem klassischen Jugendmedienschutz, der sich zur Minimierung von Entwicklungsrisiken auf die Betrachtung von rezipierten Inhalten konzentriert, hin zu einer Erweiterung der Schutzziele wie dem der persönlichen Integrität und der dadurch stattfindenden Ausweitung des Kontrollrahmens auch auf Kommunikations- und Interaktionsrisiken geht. Hierdurch wird von der statischen Inhaltsbewertung zu Gunsten einer Angebotsbewertung abgerückt. So werden in erster Linie Aspekte berücksichtigt, die sich gerade nicht aus Einzelinhalten, sondern aus der Art des Medienangebotes und den zugänglich gemachten Kommunikations- und Interaktionsfunktionalitäten ergeben. Dabei sind Aspekte, die zu einer Gefährdung führen könnten, zum Zeitpunkt des Angebotsstarts meist noch nicht existent. Das Risiko wird erst später, insbesondere durch das Zutun dritter Personen, greifbar. Die risikobezogene Bewertung eines Angebotes erfolgt so zu einem Zeitpunkt, an dem ggf. noch gar nicht klar ist, welches Nutzungsverhalten von Dritten sich später offenbart. Zielorientierte Präventivmaßnahmen weisen insoweit eine stark hypothetische Dimension auf.<sup>7</sup>

Insgesamt ist klar geworden: Strukturell neue Regelungsansätze weisen einen Wechsel von einer unmittelbaren konditionalen Wenn-Dann-Inhalteregulierung gegenüber Akteuren mit besonderem Inhaltswissen hin zu einer zielbasierten Verpflichtung solcher Akteure mit Funktionswissen und Funktionsmacht zur Einrichtung von endnutzerbezogenen, verhaltensbegrenzenden und -ermöglichenden Maßnahmen auf Infrastrukturebene auf. Überprüft werden hier nicht mehr Einzelinhalte, sondern die zielorientierte Implementation von potenziell risikobehafteten Features von Angeboten.

### Final- statt Konditionalprogrammierung als voraussetzungsvoller Regulierungsansatz

Eine derartige Änderung von Regelungsinstrumenten in eine Richtung, die die Adressaten final, d.h. entlang der zu erreichenden Ziele programmiert, ist kein Novum im Recht. Diese Zielorientierung von rechtlicher Steuerung (goal-based oder principles-based regulation) ist als alternativer Ansatz zur klassischen konditionalen Regelungslogik (rule-based regulation oder prescriptive rule-making) bekannt, bei der alle Adressaten den exakt gleichen Vorgaben folgen. Zielorientierte Vorgaben erscheinen dagegen als eine Art von Regulierungssystem, bei dem die allgemeinen Ziele des Regulierungsrahmens festgelegt werden, die spezifischen Regeln und Richtlinien zur Erreichung dieser Ziele jedoch den zu regulierenden Personen oder Organisationen überlassen bleiben.<sup>8</sup> Mit solchen Ansätzen gehen je nach Einsatzgebiet verschiedene Vor- und Nachteile einher; die Legislative muss sich insoweit bei der Auswahl des passenden Steuerungsansatzes (»regulatory choice«) klar machen, welcher Ansatz am effektivsten erscheint.

Zielorientierte Vorschriften finden sich in einer Reihe von Rechtsbereichen, z. B. im Umweltrecht, im Verbraucherschutzrecht und in der Finanzaufsicht. Diese Vorschriften dienen dem Schutz der Öffentlichkeit und der Verbraucherinnen und Verbraucher, indem sie Unternehmen und anderen Organisationen klare Ziele vorgeben, anstatt konkrete Methoden zur Erreichung dieser Ziele vorzuschreiben. Dadurch können die Adressaten flexibel entscheiden, wie sie die gesetzlichen Anforderungen konkret erfüllen.

Aus der Perspektive der Governanceforschung können zielorientierte Regelungen mehrere Vorteile haben, unter anderem<sup>9</sup>:

- Zielorientierte Vorschriften bieten Organisationen Flexibilität bei der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen. Dies ermöglicht es den Regelungsadressaten, auf ihre jeweilige Organisation angepasste

und entsprechend effiziente Methoden zur Erreichung der gewünschten Ziele einzusetzen.

- Zielorientierte Vorschriften können Innovationen fördern, indem sie Organisationen ermöglichen, kreative und effektive Methoden zur Erreichung der gewünschten Ziele einzusetzen. Dies kann zu einem Umsetzungswettbewerb zwischen den Adressaten führen und so das Umsetzungsniveau der Vorgaben insgesamt erhöhen.
- Durch zielorientierte Vorschriften werden Organisationen für die Erreichung der festgelegten Ziele verantwortlich gemacht. Dies kann dazu beitragen, dass Unternehmen und andere Organisationen ihre gesetzlichen Verpflichtungen ernst nehmen und entsprechend im Interesse der Öffentlichkeit oder besonders schutzbedürftiger Gruppen handeln.
- Zielorientierte Vorschriften geben Unternehmen und anderen Organisationen ausdrückliche Ziele vor, die es zu erreichen gilt. Dies trägt dazu bei, dass die Unternehmen ihre gesetzlichen Verpflichtungen verstehen.

Bisherige Erfahrungen mit zielorientierten Vorgaben haben zudem gezeigt, dass flexiblere Umsetzungsmöglichkeiten in Bereichen besondere Steuerungsvorteile entfalten können, die einem erheblichen oder schnellen technischen oder sozialen Wandel – mit entsprechend dynamischen Risikoentwicklungen – unterliegen.<sup>10</sup> Für die Umsetzung zielorientierter Maßgaben kennt die Governanceforschung insbesondere Kontrolle und Sanktionen, finanzielle Anreize und nicht-finanzielle Anreize wie Zertifizierungen oder Auszeichnungen. Insgesamt scheinen die strukturell neuen Kommunikations- und Interaktionsrisiken im Jugendmedienschutz insoweit als für eine Begegnung durch einen zielorientierten Regelungsansatz geeignet.

Allerdings gehen derartige Ansätze je nach Ausgestaltung auch mit potenziellen Steuerungsnachteilen einher:

- Mangelnde Zieldefinition: Kritiker argumentieren, dass es bei zielorientierten Vorschriften für Unternehmen und andere Organisationen schwierig sein kann, ihre Umsetzungsmaßnahmen konkret zu planen, wenn die Ziele selbst (zu) unbestimmt sind. In diesen Fällen kann es für die Regelungsadressaten schwierig sein, genau zu verstehen, was von ihnen erwartet wird, was zu Unsicherheit mit Blick auf die Einhaltung der Vorschriften führen kann.<sup>11</sup>
- Geringerer Schutz: Kritische Stimmen argumentieren, dass zielorientierte Vorschriften dort keinen ausreichenden Schutz bieten, wo sie nicht die Methoden festlegen, die Organisationen anwenden müssen, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

Dies kann dazu führen, dass das Schutzniveau hinter jenem von regelbasierten Vorgaben zurückbleibt, wenn die Organisationen keine geeigneten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele ergreifen.<sup>12</sup>

- Probleme bei Entscheidungen über die Umsetzung: Die Umsetzung zielorientierter Vorschriften kann eine Herausforderung sein, wenn unklar bleibt, wie der Fortschritt bei der Erreichung der gewünschten Ziele zu messen ist. Dies kann es für Unternehmen schwierig machen, abschließend darüber zu befinden, ob die Vorschriften eingehalten wurden.
- Probleme bei der Durchsetzung: Auch die Durchsetzung zielorientierter Vorschriften kann schwierig sein, wenn für die Aufsichtsstellen unklar bleibt, wie sie feststellen kann, ob eine Organisation die vorgegebenen Ziele erreicht (hat). Dies kann es erschweren, Organisationen für ihre Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen, und es kann zu Unstimmigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes führen.

Zielorientierte Ansätze in Regulierungsrahmen ermöglichen so insgesamt eine größere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, da Unternehmen oder Organisationen den geeigneten Weg wählen können, um die Regulierungsziele zu erreichen. Sie gehen aber ggf. einher mit weniger Klarheit, unschärferer Erfolgsmessbarkeit und Vorhersehbarkeit in Bezug auf die Erwartungen an die Reglementierten. Für eine optimale Umsetzung haben sich entsprechende Aspekte herausgeschält, insbesondere klare gesetzliche Ziele und operationalisierbare Vorgaben für ihre Erreichung, Konsultations- und enge Kooperationsformen, nachvollziehbare Indikatoren für die Erfolgsmessung und Bewertung sowie die Evaluation und ggf. Anpassung dieser Faktoren.

Insgesamt erfordert die Umstellung von einer regelbasierten Regulierung auf eine zielorientierte Regulierung eine sorgfältige Planung, Konsultation und Zusammenarbeit sowie die Entwicklung wirksamer Mechanismen zur Messung, Bewertung, Umsetzung und Durchsetzung. Bereits mit Blick auf diese »best practices« zeigt sich, dass die neuen Normen im Jugendmedienschutz noch Verbesserungspotenziale aufweisen. Zwar geben JuSchG und DSA die gesetzlichen Ziele explizit vor, ihre Operationalisierung in der Praxis wird aber angesichts ihrer Vagheit und bislang nur wenig konkretisierten Zielbestimmungen auf Herausforderungen in der Aufsichtspraxis treffen. Außerdem fehlt es bislang an konkreten Vorgaben für operationalisierbare Erfolgsmessungen bzgl. der Zielerreichung. Hier kann insbesondere die BzKJ als für den § 24a JuSchG zuständige Aufsichtsstelle entsprechende interne Kriterien entwickeln; angesichts der gerichtlich voll überprüfbaren Entscheidungsspielräume der Be-

hörde können derartige Konkretisierungen jedoch noch keine Rechtssicherheit für Anbieter bringen. Art. 28 DSA erscheint im Vergleich zum jetzigen Ansatz im JuSchG dagegen noch weit offener und unbestimmter – und über die Ausgestaltung der DSA-Aufsicht besteht jedenfalls in Deutschland derzeit noch keine Übereinkunft.<sup>13</sup>

Hinzu tritt bei den zielorientierten Vorgaben im Jugendmedienschutz, dass die Zielerreichung nicht nur von der Umsetzung auf Seiten der Regelungsadressaten abhängt, sondern angesichts der oben beschriebenen Steuerungsherausforderungen auch und gerade von der Nutzung entsprechender Vorsorgemaßnahmen durch Minderjährige und ggf. durch ihre Erziehungsberechtigten. Soweit Kinder und Jugendliche in höchstpersönlichen Kommunikationsumgebungen unterwegs sind, in denen Anbieter und Eltern nur begrenzt überwachen sollten und dürfen, obliegt es in erster Linie den Minderjährigen selbst, von den vorgehaltenen Vorsorgemaßnahmen tatsächlich Gebrauch zu machen. Die zielorientierten Vorgaben gehen insoweit implizit von einer (Mit-)Umsetzung auch durch diejenigen Akteure aus, zu deren Schutz die neuen Pflichten für Anbieter vorgehalten werden. Dieser Umstand macht die Umsetzungsherausforderungen der neuen Vorgaben noch einmal um eine Dimension komplexer.

### Absehbare Folgen und Welleneffekte bei der Umsetzung von JuSchG und DSA in der Praxis

Klar geworden ist, dass sich mit dem neuen Steuerungsansatz der Erfolg der Norm (insb. die Erreichung der Ziele in § 10a JuSchG) nicht ohne weiteres Zutun einstellt. Es bedarf auf mehreren Ebenen der Akzeptanz und der (intrinsischen) Motivation im Hinblick auf die Umsetzung des Regulierungsansatzes. Einmal mehr erscheint hier der Jugendmedienschutz als eine gemeinsame Aufgabe verschiedener Akteure, die an den verschiedensten Orten geleistet werden muss.<sup>14</sup>

Im Kern gilt: Die Kinder und Jugendlichen sind diejenigen, die von dem neuen Steuerungsansatz profitieren sollen. Ihnen ist die niedrigschwellige Möglichkeit zu geben, sich über existierende Vorsorgemaßnahmen und deren Nutzung im Medienalltag zu informieren, ihre unbeschwert digitale Teilhabe muss durch Befähigung hinsichtlich ihrer Medienkompetenz, aber auch mit Blick auf effektive Copingstrategien im Umgang mit belastenden Onlinephänomenen gesichert sein. Im Kern sind damit die Anbieter aufgerufen, nicht nur Vorsorgemaßnahmen zu implementieren, sondern diese auch angebotsweit bekannt zu machen und umfassend zu dokumentie-

ren. Eine gute Praxis der Entwicklung einer aktiven kommunikativen Begleitung ist die frühe Einbeziehung von mediapädagogischer Expertise und bestenfalls partizipativen Verfahren, in deren Rahmen Kinder und Jugendliche die begleitenden Informationen mitentwickeln oder zumindest evaluieren.

Daneben spielen Unterstützungsakteure wie die Erziehungsberechtigten, aber auch Einrichtungen und Angebote der Medienerziehung eine besondere Rolle und müssen beim regulatorischen Umdenken im Jugendmedienschutz mitgenommen werden. Kinder und Eltern dürfen sich angesichts der Ausformung neuer Risiken nicht ohnmächtig fühlen und müssen wissen, wie sie effektive Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen in unterschiedlichen Angeboten einsetzen können. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint es allerdings so, als stünden diese Akteure der Übernahme dieser Verantwortung in der Praxis noch etwas ratlos gegenüber.<sup>15</sup> Die Elternbildung muss im Rahmen von Schutz- und Teilhabekonzepten entsprechend systematisch berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die Eltern ihre Kinder im Umgang mit digitalen Welten optimal unterstützen können. Solche Unterstützungsmaßnahmen für die Unterstützer sieht der Regelungsrahmen aber zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ausreichend vor (von § 17a Abs. 2 Nr. 1 JuSchG abgesehen).

Insbesondere ist es erforderlich, über Risiken, technische Schutzmaßnahmen aber auch teilhabeermögliche Medienerziehung zu informieren. Dabei müssen die Einrichtungen und Angebote der Medienerziehung systematisch bei der Umstellung des Regulierungsansatzes mitgedacht werden – auch hier halten sich JuSchG und DSA sehr zurück. Insgesamt scheint es, als hätten die Gesetzgeber nicht vollständig verstanden, dass die Zielerreichung im Jugendmedienschutz nicht allein mit neuen Gesetzesnormen getan ist. Hier bedarf es wie oben gezeigt komplexer und auch aufwändiger Unterstützungsleistungen auf mehreren Ebenen und mit Blick auf eine ganze Reihe von Akteuren.

Dabei erscheint es sinnvoll, für die anstehenden Unterstützungs- und Befähigungsangebote von Kindern und Jugendlichen auf bereits bestehende Strukturen aufzusetzen und diese gegebenenfalls auch auszubauen. So machen bereits Einrichtungen und Angebote der Medienerziehung vielfältige und gute Angebote für Kinder, Erziehungsberechtigte und pädagogische Fachkräfte. In Frage kommen parallel dazu polizeiliche Präventionsstellen, die vielfach bereits auf Gefahren im Netz aufmerksam machen und den direkten Zugang zu Schülerinnen und Schülern sowie ggf. den Erziehungsberechtigten haben. Ähnlich nah

dran an Kindern und ihren Familien arbeitet die Kinder- und Jugendhilfe. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene wird das Thema der Onlinerisiken hier bereits in den Blick genommen; auf Ebene der kommunalen und städtischen Jugendämter, die im Alltag unmittelbar mit Kindern und Jugendlichen zusammenarbeiten, sind die Unterstützungsangebote allerdings noch ganz unterschiedlich stark ausgeprägt. Parallel dazu richten auch die Verbraucherschutzverbände ihren Blick zunehmend auf Fragen, die sich mit spezifischen Verbraucherschutzfragen der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen beschäftigen. Mit strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen kennen sich Akteure aus dem Umfeld von Strafverfahren aus; hier sind insbesondere Staatsanwaltschaften und die Jugendgerichtshilfe zu nennen. Auch ihre Expertise könnte beim präventiven Umgang mit Interaktionsrisiken hilfreich sein, da sie aus ihrer Arbeit praktische Fälle, relevante Vorbereitungshandlungen und typische Tatverläufe kennen. Das kann wertvolles Wissen auch für präventive Initiativen sein.

Die Umstellung des Regulierungsansatzes führt mit Blick auf die genannten Akteure zu deren (noch) zentraleren Rolle und einer damit verbundenen notwendigen (Teil-)Neuausrichtung. Hier wird die Politik gefordert sein, die dafür nötigen Mittel bereitzustellen. Insbesondere für die notwendigen bereichsübergreifenden Kooperationen braucht es daneben einen zentralen Akteur, der die Akteure zusammenbringt, Formen der guten Zusammenarbeit entwickelt, Expertise vorhält und vermittelt und einen nachhaltigen Austausch über gute Praxis herstellt. Vom Aufgabenzuschnitt (vgl. § 17a JuSchG) kann die BzKJ ein solcher Akteur sein.

1 Vgl. Art. 11 des britischen Entwurfs einer Online Safety Bill, Bill 121 2022-23 (as amended in Public Bill Committee), Juni 2022, abrufbar unter <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0121/220121.pdf>

2 Schulz/Dreyer/Dankert/Puppis/Kinzler/Wassmer, Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich, BSV, S. 74.

3 Dreyer, in Erdemir (Hrsg.), Das neue Jugendschutzgesetz, S. 55.

4 Dreyer/Hasebrink/Lampert/Schröder, Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, BSV, S. 36.

5 Erdemir, Das Prinzip Verantwortung, JMS-Report 2/2016, S. 2.

6 Dreyer, On the Internet, nobody knows you're a kid. Zur (Nicht-)Erkennbarkeit Minderjähriger in digitalen Medienumgebungen, merz Wissenschaft 2018, S. 65 ff.

7 Dreyer, in Erdemir (Hrsg.), Das neue Jugendschutzgesetz, S. 55.

8 Vgl. van den Brande, Rules-based versus principles-based regulation – is there a clear front-runner?, <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2021/rules-versus-principles-based-regulation>; Penny et al., The Practicalities of Goal-Based Safety Regulation, S. 35; Decker, Goals-Based and Rule-Based Approaches to Regulation, S. 15.

9 Decker, Goals-Based and Rules-Based Approaches to Regulation, S. 20 f.

10 Decker, Goals-Based and Rules-Based Approaches to Regulation, S. 21; Black/Hopper/Band, Making a success of Principles-based regulation, Law and Financial Markets Review 2007, S. 193 f.

11 Decker, Goals-Based and Rules-Based Approaches to Regulation, S. 25.

12 Decker, Goals-Based and Rules-Based Approaches to Regulation, S. 26.

13 Vgl. Jaurisch, Wie die deutsche Plattformaufsicht aufgebaut sein sollte, Berlin 2022.

14 Brüggen et al., Gefährdungsatlas, 2. Auflage, S. 15.

15 Gebels et al., Jugendmedienschutzindex 2022 (im Erscheinen).

## Literatur

Black, Julia / Hopper, Martyn John / Band, Christa: Making a success of Principles-based regulation, Law and Financial Markets Review 2007, 191-206.

Brüggen, Niels / Dreyer, Stephan / Gebel, Christa / Lauber, Achim / Materna, Georg / Müller, Raphaela / Schober, Maximilian / Stecher, Sina: Gefährdungsatlas, Digitales Aufwachsen. Vom Kind aus denken. Zukunftssicher handeln, 2. Auflage, Bonn 2022.

Decker, Christopher: Goals-Based and Rules-Based Approaches to Regulation, Oxford 2018.

Dreyer, Stephan / Hasebrink, Uwe / Lampert, Claudia / Schröder, Hermann-Dieter: Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht II, BSV: Bern 2013.

Dreyer, Stephan: On the Internet, nobody knows you're a kid. Zur (Nicht-)Erkennbarkeit Minderjähriger in digitalen Medienumgebungen, merz Wissenschaft 2018, S. 65-78.

Dreyer, Stephan: § 2 Anwendungsbereich und Schutzziele, in Erdemir (Hrsg.), Das neue JuSchG, Baden-Baden 2021, S. 41-64.

Erdemir, Murad: Das Prinzip Verantwortung. Kinder- und Jugendmedienschutz in der digitalen Welt, JMS-Report 2/2016, S. 2-4.

Gebels, Christa / Brüggen, Niels / Dreyer, Stephan / Lampert, Claudia / Lauber, Achim / Thiel, Kira: Jugendmedienschutzindex 2022: Der Umgang mit onlinebezogenen Risiken (im Erscheinen).

Jaurisch, Julian: Wie die deutsche Plattformaufsicht aufgebaut sein sollte, Berlin 2022.

Schulz, Wolfgang / Dreyer, Stephan / Dankert, Kevin / Puppis, Manuel / Künzler, Matthias / Wassmer, Christian: Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich, BSV: Bern 2013.

Van den Brande, Tania: Rules-based versus principles-based regulation – is there a clear front-runner?, August 2021, abrufbar unter: <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2021/rules-versus-principles-based-regulation>; Penny et al., The Practicalities of Goal-Based Safety Regulation, zuletzt abgerufen am 12.12.2022. ◆