Deutscher Bundestag **Drucksache 21/8600**

21. Wahlperiode 14.10.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Jugendschutzgesetzes

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 14. Oktober 2026 gemäß § 29b des Jugendschutzgesetzes.

I. Präambel

Das Jugendschutzgesetz wird fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert, um zu untersuchen, inwiefern die in § 10a niedergelegten Schutzziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes erreicht wurden. Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über das Ergebnis der Evaluation.

Mit seiner Novelle im Jahr 2021 wurde das JuSchG an die digitale Realität von Kindern und Jugendlichen angepasst. Digitale Welten eröffnen zwar viele Chancen für Kinder und Jugendliche, bergen jedoch auch Gefahren. Insbesondere Interaktions- und Nutzungsrisiken, die sich nicht aus dem Inhalt des Mediums ergeben, gewinnen im Jugendschutz zunehmend an Bedeutung. Neue Gefahren wie Cybermobbing, Grooming, sexualisierte Gewalt, Suchtgefährdung und die Anleitung zu Selbstgefährdung im Netz erfordern einen angepassten Jugendschutz. So sah die Novelle unter anderem neue Vorgaben für Diensteanbieter vor, die fremde Informationen speichern. Diese mussten strukturelle Vorsorgemaßnahmen ergreifen, um das Risiko für Kinder und Jugendliche zu reduzieren (sog. Anbieter-Vorsorgemaßnahmen). Durch die Novelle konnten bei der Vergabe von Alterskennzeichen auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände einbezogen werden (sog. Interaktions- oder Nutzungsrisiken). Dies war insbesondere für die Altersvergabe von digitalen Spielen von großer Bedeutung, da nicht mehr allein der Inhalt des Spiels betrachtet wurde, sondern auch Risiken durch Kommunikations- und Kontaktfunktionen oder glücksspielähnliche Mechanismen bei der Vergabe von Alterskennzeichen berücksichtigt wurden.

Im Februar 2024 ist zudem der Digital Services Act (DSA) vollständig in Kraft getreten. Art. 28 DSA sieht Vorgaben zum Jugendschutz auf Online-Plattformen vor, die mit denen des JuSchG vergleichbar waren. Demnach müssen Anbieter von Online-Plattformen, die für Minderjährige zugänglich sind, geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen, um ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen innerhalb ihres Dienstes zu gewährleisten. Diese Pflichten wurden im Juli 2025 durch Leitlinien der EU-Kommission zu Art. 28 DSA konkretisiert. Diese sehen beispielsweise eine Erhöhung des Grads der Privatheit der Konten Minderjähriger vor, um das Risiko unerwünschter oder unaufgeforderter Kontaktaufnahmen zu verringern. Zudem sind detaillierte Vorgaben zu Altersüberprüfungen, zu sicheren Voreinstellungen und zu vielen weiteren Detailvorgaben enthalten. Der DSA und die Leitlinien der EU-Kommission gelten aber nur für Online-Plattformen im Sinne von Hostingdiensten – und damit nicht für andere digitale Dienste wie z. B. sonstige Webseiten und Betriebssysteme und in der Regel nicht für Apps und digitale Spiele.

Aufgrund der vollharmonisierenden Wirkung des DSA war nationales Recht, auch das gerade novellierte JuSchG, anzupassen. Dies geschah durch das Gesetz 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, welches am 6. Mai 2024 in Kraft trat. Aufgrund dieser Besonderheiten wurde die Evaluationsfrist in § 29b JuSchG um zwei Jahre verlängert. So konnte sichergestellt werden, dass die Auswirkungen des DSA auf den Jugendmedienschutz berücksichtigt werden können. Somit erstreckt sich die Evaluation

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nicht nur auf die Auswirkungen der im Jahr 2021 vorgenommenen Novelle des JuSchG, sondern bezieht auch Art. 28 DSA mit ein. In der Evaluation wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit das durch die JuSchG-Novelle intendierte Schutzniveau des deutschen Jugendmedienschutzes durch den DSA verändert wird.

II. Wissenschaftliche Evaluation

Zur Durchführung der Evaluation des JuSchG hat das BMBFSFJ nach einem Vergabeverfahren die InterVal GmbH als Forschungs- und Beratungsunternehmen in Zusammenarbeit mit dem Mainzer Medieninstitut beauftragt. Die Evaluation begann im September 2024.

Bei der Evaluation handelt es sich um eine sogenannte retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, also eine rückblickende Erfolgskontrolle einer in Kraft getretenen Rechtsvorschrift. Neben den beabsichtigten werden auch die unbeabsichtigten Gesetzesfolgen berücksichtigt. Ziel ist es, die Zielerreichung des Gesetzes zu untersuchen und (Prüf-)Empfehlungen für gegebenenfalls notwendige Anpassungen zu formulieren.

Der Auftrag lautete, die Auswirkungen der neuen gesetzlichen Verpflichtungen im JuSchG unter Einbeziehung der Auswirkungen des DSA sowie der Transformation der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) zur neuen Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) zu untersuchen. Dabei wurde auch untersucht, inwiefern die in § 10a JuSchG niedergelegten Schutzziele erreicht wurden. Neben den klassischen Formen der Jugendgefährdung und der Entwicklungsbeeinträchtigung wurden in der Novelle von 2021 die Schutzziele um den Schutz der persönlichen Integrität sowie die Förderung von Orientierung bei der Mediennutzung und Medienerziehung ergänzt. Der untersuchte Zeitraum umfasst die Zeit vom Oktober 2024 bis zum Dezember 2025. Die Untersuchung erfasst damit auch die im Mai 2024 durch die im Zuge der Einführung des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG) erfolgten Änderungen am JuSchG sowie die neuen Vorgaben nach Art. 28 Abs. 1 DSA.

§ 29b JuSchG fordert ausdrücklich, die Auswirkungen des JuSchG auf die in § 10a JuSchG festgelegten Schutzziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes zu untersuchen (Abschnitt 3 „Jugendschutz im Bereich der Medien“). Von der Evaluation nicht umfasst war daher der zweite Abschnitt des JuSchG, der den Jugendschutz in der Öffentlichkeit regelt. Er umfasst u. a. Vorgaben zur Abgabe von Alkohol und Nikotinprodukten an Minderjährige sowie Vorgaben für Veranstaltungen und Gaststätten. Aufgrund der anders gelagerten Thematik und der anderen Stakeholder wäre eine andere Datenerhebung und Untersuchung notwendig, sodass von einer Evaluation des zweiten Abschnitts des JuSchG Abstand genommen wurde.

Gleichwohl sollte bei anstehenden europäischen Rechtsakten, wie zum Beispiel der Revision der AVMD-Richtlinie und dem Digital Fairness Act, Influencer-Werbung gerade auch im Hinblick auf Kinder- und Jugendmedienschutz ausdrücklich berücksichtigt werden. Denn gerade auf sozialen Netzwerken werden bei Influencer-Werbung häufig Produkte wie Proteinpulver, Medizinprodukte (Botoxpräparate, Medizinprodukte mit kosmetischen Auswirkungen wie Wimpernseren etc.) oder Vapes und weitere Tabak- und Nikotinprodukte sowie Pouches gezeigt und beworben, die im stationären Handel nicht an Kinder und Jugendliche abgegeben werden dürfen, im Internet aber erhältlich sind. Vielfach werden diese Produkte durch die Werbung und den Vertrieb über Influencer explizit an Jugendliche adressiert. In der

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

anstehenden Evaluation zum DSA wird der Kinder- und Jugendmedienschutz darüber hinaus voraussichtlich eine wichtige Rolle spielen.

Mit dem anliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Evaluationsstudie vorgestellt. Am Anfang steht eine Einführung, die das methodische Vorgehen erläutert und die Ergebnisse einer Literaturanalyse sowie juristische Grundfragen zusammenfasst (Teil I). Im Anschluss werden die konkreten Forschungsfragen beantwortet (Teil II). Diese stellen den Schwerpunkt der Evaluation dar und sind in vier Kapitel unterteilt:

- Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes (Kapitel 5)
- Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz (Kapitel 6)
- Anpassung der Indizierungspraxis an das digitale Zeitalter (Kapitel 7)
- Anbietervorsorgemaßnahmen (Kapitel 8).

Abschließend fasst der Bericht die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zusammen (Teil III).

1. Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes

Die Evaluation stellt fest, dass der Zuständigkeits- und Aufgabenbereich der ehemaligen BPjM und jetzigen BzKJ deutlich erweitert wurde. Als maßgebliches neues Aufgabenfeld, neben dem Schutz von Kindern und Jugendlichen, ist die BzKJ auch für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes zuständig. Hiervon erfasst sind auch Förderungen zur Stärkung der Befähigung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der digitalen Welt.

Damit einhergehend sei ein Kulturwandel von der Bundesprüfstelle hin zu einer offenen und dialogorientieren Institution erreicht worden. Diese Sichtbarkeit und Vernetzungsfunktion beschränke sich jedoch primär auf eine Fachöffentlichkeit. Neben dem grundsätzlichen Kulturwandel hebt der Bericht insbesondere den Beirat positiv hervor. Durch den Beirat werde eine wirksame Beteiligung der Jugendlichen erreicht und ein Austausch auf Augenhöhe ermöglicht. Zudem arbeitet die BzKJ bereits daran, der Überrepräsentanz von bildungsnahen Milieus bei der Jugendbeteiligung entgegenzuwirken. Hierzu wurde das Auswahlverfahren durch die BzKJ angepasst. Ursprünglich wurden die Minderjährigen durch den Deutschen Bundesjugendring vermittelt, seit der neuen Amtsperiode jedoch durch die BzKJ selbst. Hierbei wird insbesondere auch die Jugendhilfe angesprochen, um nicht nur bereits engagierte Jugendliche anzusprechen.

2. Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz

Der Bund habe mit der Jugendschutznovelle im Mai 2021 die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass nach § 10b Abs. 2 JuSchG auch sog. Interaktions- und Nutzungsrisiken wie Kostenfallen und glücksspielähnliche Elemente bei der Vergabe von Alterskennzeichnung berücksichtigt werden können. Zusätzlich wurde die Möglichkeit geschaffen, neben den Alterskennzeichen weitere Symbole anzubringen, die insbesondere die Interaktions- und Nutzungsrisiken wiedergeben. Insbesondere für Alterskennzeichen bei digitalen Spielen sei dies von Bedeutung.

Im Zuge der Umsetzung hat die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) neue Leitkriterien für die jugendschutzrechtliche Bewertung von Spielen zum 1. Januar 2023 veröffentlicht, die die oben genannten Änderungen des JuSchG in die Bewertungspraxis überführen. Dies zeigt auch Wirkung: So wurden ungefähr ein Drittel aller seit dem 1. Januar 2023 durch die USK geprüften Spiele mit Online-Funktionen aufgrund von Nutzungs- oder Interaktionsrisiken mit einer höheren Alterseinstufung versehen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Möglichkeit der Berücksichtigung von Interaktions- und Nutzungsrisiken ist als notwendige Reaktion auf das veränderte Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen eingeschätzt worden. Hierbei haben sich jedoch ungewollte Nebenwirkungen ergeben: Kindern sei es teilweise nicht mehr möglich, aufgrund von Interaktions- und Nutzungsrisiken hochgestufte Spiele in Jugendeinrichtungen zu nutzen, obwohl entsprechende Risiken aufgrund der Aufsicht kontrolliert oder deaktiviert werden könnten.

3. Anpassung der Indizierungspraxis an das digitale Zeitalter

Im Rahmen der Indizierung sei durch die gesetzlichen Anpassungen in der Novelle von 2021 leider keine signifikante Verfahrensbeschleunigung eingetreten. Die vorgenommenen Anpassungen bei der Antragstellung werden zwar im Rahmen der Evaluation als positiv hervorgehoben, jedoch müssen komplexe Verfahren weiterhin im 12er-Gremium behandelt werden. Auch hänge die Prüfdauer maßgeblich von der Art des Mediums dem Umfang des Angebots, der Grundrechteprüfung sowie der Zahl der Verfahrensbeteiligten ab, da jedes Medium einer Einzelfallprüfung unterzogen werde.

Gerade die Terminierung des 12er-Gremiums kann aufgrund Terminabsprachen mit Verfahrensbeteiligten zu einem Verzögerungsfaktor führen. So kämen kurzfristige Terminverschiebungen regelmäßig vor, die teilweise als Verschleppungstaktik der Verfahrensbeteiligten interpretiert werden. Das Evaluationsergebnis präferiert hierbei eine gesetzliche Vereinfachung für die Fortführung des Verfahrens bei mehrmaligen kurzfristigen Anträgen auf Terminverschiebung.

4. Anbietervorsorgemaßnahmen

Mit der Novelle des JuSchG 2021 sei ein Regulierungsansatz eingeführt worden, bei dem – bei der Plattformaufsicht – nicht mehr einzelne Inhalte bewertet, sondern grundsätzlich Risikomindermaßnahmen im Rahmen von strukturellen Vorsorgemaßnahmen von Anbietern gefordert werden. Im Rahmen der Evaluation wurde festgestellt, dass es sich hierbei um ein innovatives Regelungsinstrument handle, welches sich jetzt auch in Art. 28 DSA wieder findet. Zu begrüßen sei, dass der Gedanke der Anbietervorsorge somit auch auf europäischer Ebene Einzug gefunden hat.

Dies habe jedoch zur Folge, dass das JuSchG diesbezüglich durch den DSA überformt wurde und nur noch Verfahrensvorschriften im Rahmen der Anpassungen durch das DDG erhalten geblieben seien. Jedoch wurde die BzKJ bzw. die bei ihr angesiedelte unabhängige Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (KidD) als zuständige Behörde für die Durchsetzung von strukturellen Vorsorgemaßnahmen nach Art. 28 Abs. 1 DSA ernannt. Im Rahmen der Evaluation wird aufgrund der Verbindung von unionsrechtlichen Regelungen im DSA, im Zusammenspiel mit nationalen Durchführungen, ein wenigstens gleichwertiges Schutzniveau angenommen. Aufgrund der stärkeren Ausgestaltung durch die im Juli 2025 veröffentlichten Leitlinien der EU-Kommission zur Konkretisierung des Art. 28 Abs. 1 DSA, wird ein insgesamt höheres Schutzniveau durch die Evaluation vermutet.

Zusätzlich wurden die in § 24a Abs. 2 JuSchG beispielhaft genannten Anbietervorsorgemaßnahmen im Rahmen der Anpassung durch das DDG beibehalten. Seit der Veröffentlichung der Leitlinien zur Konkretisierung des Art. 28 DSA bestehe für die Beibehaltung der Regelbeispiele jedoch kein Grund mehr, sodass diese gestrichen werden sollten. Als weitere Besonderheit geht die Evaluation insbesondere auf das dialogische Verfahren ein. Dieses werde aufgrund seiner gesetzlichen Verankerung als unterstützend und trotzdem verbindlich angesehen. Kritisch setzt sich die Evaluation mit der Doppelrolle der KidD als Beratung und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gleichzeitig als Ordnungsbehörde auseinander. Aufgrund der Anzahl der Verfahren sei jedoch keine abschließende Bewertung möglich. Inwieweit die Einführung der Leitlinien zu einer Steigerung der durchgeführten Verfahren führe, konnte zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht abschließend beantwortet werden.

III. Stellungnahme der Bundesregierung

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die Anpassungen in der Novelle von 2021 grundsätzlich geeignet waren, die in § 10a JuSchG festgelegten Schutzziele zu erreichen. Mit der Novelle sollte der Jugendmedienschutz modernisiert und an die digitale Lebenswirklichkeit von Kindern und Jugendlichen angepasst werden. So wurde erstmals eine moderne Plattformaufsicht geschaffen, die nicht die Regulierung einzelner Inhalte zum Ziel hat, sondern prüft, ob Plattformen strukturelle Vorsorgemaßnahmen getroffen haben, die geeignet sind, den Schutz von Kindern und Jugendlichen auf der Plattform zu stärken. In diesem Zusammenhang ist auch die Berücksichtigung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken bei der Vergabe von Alterskennzeichen zu verstehen. Beide neuen Regelungsregime entsprechen der Realität, dass es nicht mehr nur um Inhalte für Kinder und Jugendliche geht, sondern um eine Vielzahl von Risiken wie Cybergrooming, Kostenfallen, süchtig machende Designs und Kontakt- und Kommunikationsfunktionen.

Die derzeit laufenden Diskussionen über ein Mindestalter für soziale Netzwerke und über sonstige Maßnahmen zum Online-Schutz Minderjähriger zeigen noch einmal, wie wichtig Nutzungs- und Interaktionsrisiken für den Jugendmedienschutz geworden sind. Insbesondere stehen soziale Netzwerke in der Kritik, ihre selbst gesetzten Altersgrenzen (z. B. 13 Jahre bei Instagram und Facebook) nicht wirksam zu kontrollieren, keine sicheren Accounts für Minderjährige vorzusehen und durch bestimmte Designfunktionen wie „Endlos Scrollen“ oder süchtig machende Empfehlungssysteme schädlich für Kinder zu sein. Daher wird die Bundesregierung auch zusammen mit den europäischen Partnern prüfen, ob in diesem Bereich weitere Anpassungen im Jugendmedienschutz notwendig sind. Hierbei wird sie sich insbesondere an den Handlungsempfehlungen der Expertenkommission „Kinder- und Jugendschutz in der digitalen Welt“ orientieren.

<u>1. Anpassung des Jugendmedienschutzes an die digitale Welt</u>

Das im Jahr 2003 in Kraft getretene Jugendschutzgesetz wurde 2008 durch das erste Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes angepasst, um den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor medialen Gewaltdarstellungen, insbesondere vor gewaltbeherrschten Computerspielen, zu stärken. Mit dem zweiten Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes sollte der Jugendmedienschutz an die neue digitale Realität angepasst werden, insbesondere im Hinblick auf neue Risikodimensionen, die sich aus der Nutzung und Interaktion mit Dritten in digitalen Medien ergeben.

Dafür wurde mit den §§ 24a ff. JuSchG bereits vor dem Inkrafttreten des DSA eine Plattformregulierung geschaffen. Diese regulierte nicht nur Video-Sharing-Plattformen nach der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, sondern verpflichtete alle „Diensteanbieter, die fremde Informationen für Nutzerinnen und Nutzer mit Gewinnerzielungsabsicht speichern oder bereitstellen“, bestimmte Sorgfaltspflichten zu ergreifen, um den Schutz von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.

Durch den vollständig harmonisierenden DSA drohte der deutsche Jugendmedienschutz auf Plattformen im Ergebnis abgeschwächt zu werden. So sah der ursprüngliche Kommissionsentwurf des DSA über die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

heutige Risikobewertung und -minderung bei sehr großen Plattformen keine weiteren Vorgaben zum Jugendmedienschutz vor. Dies hätte zur Folge gehabt, dass § 24a JuSchG durch das europäische Recht verdrängt worden wäre, ohne dass es eine entsprechende Regelung auf europäischer Ebene gegeben hätte. Daher gab Deutschland am 26. November 2021 zur Gemeinsamen Ausrichtung des Rates eine Protokollerklärung ab, in der es heißt, dass der „derzeitige hohe Schutzstandard in Deutschland erhalten“ bleiben müsse. Diese Idee wurde mit dem im Wesentlichen identischen Vorschlag des Europäischen Parlaments für Art. 28 DSA umgesetzt. Somit wurde der strukturelle Jugendmedienschutz vom nationalen Recht de facto ins europäische Recht gehoben.

Dies wird auch in den Evaluationsergebnissen betont, wonach die §§ 24a und 24b JuSchG als „wohl singuläres mitgliedstaatliches Beispiel für ein regulatorisches Konzept des Jugendschutzes auf Plattformen, insbesondere auch mit der Einbeziehung der Nutzungs- und Interaktionsrisiken“ angesehen werden und die ebenfalls das nationale Recht als Inspirationsquelle für die Schaffung des Art. 28 DSA sehen.

2. Weitere Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene

Insgesamt handelt es sich bei dem Jugendmedienschutz in der digitalen Welt derzeit um ein sich sehr schnell weiter entwickelndes und politisch dynamisches Feld. So haben innerhalb der EU mehrere Mitgliedstaaten Gesetze zur Regulierung von Online-Plattformen im Rahmen des Jugendmedienschutzes angekündigt, bzw. bereits zur Notifizierung eingereicht. Diese Entwürfe betreffen schwerpunktmäßig die Einführung eines Mindestalters für die Nutzung von sozialen Netzwerken nach australischem Vorbild. Die KOM hat seit Februar 2026 im Rahmen der DSA-Durchsetzung gegen mehrere sehr große soziale Netzwerke-Plattformen vorläufig festgestellt, dass diese wegen ihres süchtig machenden Designs, wegen mangelhafter Kontrollen ihrer eigenen Altersgrenzen und wegen Nicht-Anbietens eines sicheren Accounts für Minderjährige gegen den DSA verstoßen. Darüber hinaus hat die KOM bereits angekündigt, bei der Modernisierung und Anpassung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) und Überarbeitungen des digitalen Verbraucherschutzes an die neuen digitalen Realitäten im Rahmen des Digital Fairness Act (DFA) auch einen Fokus auf die Regelungen des Jugendmedienschutzes zu legen. Weiter ist absehbar, dass die KOM einen Legislativakt für die Einführung eines europäischen Mindestalters für die Nutzung von sozialen Netzwerken noch im Herbst 2026 vorlegen wird. So hat im Juli 2026 ein von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen eingesetztes „Special Panel“ die Einführung eines solchen Mindestalters neben weiteren Maßnahmen zum Jugendmedienschutz empfohlen.

Diese Einschätzung deckt sich größtenteils mit den Ergebnissen der vom BMBFSFJ im September 2025 eingesetzten Expertenkommission „Kinder- und Jugendschutz in der digitalen Welt“. Die Expertenkommission hat am 20. April 2026 eine Bestandsaufnahme veröffentlicht, in der zentrale Aspekte des Kinder- und Jugendschutzes in der digitalen Welt analysiert werden. Im Fokus stehen die digitalen Lebenswelten und Gefährdungslagen von Kindern und Jugendlichen, Medienbildung und Prävention sowie der rechtliche Rahmen einschließlich seiner praktischen Durchsetzung. Auf Basis ihrer Bestandsaufnahme sowie unter Einbezug der Empfehlungen der Kinder und Jugendlichen, der Sachverständigen aus den Hearings und der Beobachter aus Bund und Ländern hat die Kommission insgesamt 56 Handlungsempfehlungen erarbeitet und im Juni 2026 veröffentlicht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Handlungsempfehlungen stehen unter dem Leitmotiv „Entwicklung stärken, Verantwortung übernehmen“ und basieren auf einem entwicklungs- und verantwortungsorientierten Modell. Ausgangspunkt sind die Rechte von Kindern und Jugendlichen, wie sie in der UN-Kinderrechtskonvention verankert sind. Auch im digitalen Umfeld gelten Kinderrechte uneingeschränkt. Der digitale Wandel ändert nicht ihre Geltung, verändert aber die Bedingungen, unter denen sie wahrgenommen, geschützt und verwirklicht werden können.

Zentrale Aussagen der Handlungsempfehlungen:

- Schutz, Befähigung und Teilhabe gehören zusammen und bedingen einander.
- Bedürfnisorientierte Umsetzung: Die Verwirklichung der Kinderrechte muss sich an Alter, Entwicklungsstand und Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen orientieren.
- Gemeinsame Verantwortung: Gutes Aufwachsen in der digitalen Welt ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und kann nicht einzelnen Akteuren oder den Kindern und Jugendlichen selbst überlassen werden.
- Ganzheitlicher Ansatz: Die Empfehlungen bilden ein zusammenhängendes Ganzes und verstehen sich nicht als Katalog von Einzelmaßnahmen. Sie richten sich an verschiedene Akteure und unterschiedliche Ebenen.
- Beteiligung stärken: Kinder und Jugendliche sollen im Rahmen des digitalen Kinder- und Jugendschutzes frühzeitig, systematisch und verbindlich beteiligt werden.

Die Kommission betrachtete dabei unterschiedliche Lebensphasen von Kindern und Jugendlichen sowie die Verantwortung verschiedener Akteure – von Eltern und Schulen über Jugendhilfe, Gesundheitswesen und Sicherheitsbehörden bis zu Plattformen, Gesetzgebung und Forschung. Künstliche Intelligenz zieht sich als Querschnittsthema durch viele Empfehlungen.

3. Ausblick

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen Anpassungsbedarfe im Detail auf, deren Umsetzung durch die Bundesregierung geprüft werden wird. Dabei wird es wichtig sein, die Änderungen in den Kontext der ohnehin anstehenden Anpassungen im Jugendmedienschutz – insbesondere auf europäischer Ebene – einzubetten, um insgesamt ein kohärentes Regelungssystem zu schaffen. Das Jugendschutzgesetz wird dabei nur einer von vielen Bausteinen sein, um einen guten Jugendmedienschutz zu gewährleisten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abschlussbericht

Evaluierung des Jugendschutzgesetzes

Berlin, 27. Februar 2026

Auftraggeber
Bundesministerium für Bildung, Familien, Senioren, Frauen und Jugend
Glinkastraße 24
10117 Berlin

Autoren und Autorinnen
Dr. Stefan Ekert
Prof. Dr. Matthias Cornils (MMI)
Dr. Sarah Kersten
Johannes Maurer (MMI)
Lena Auler (MMI)
Kristin Otto

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Hinweise zum Bericht

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) und in Kooperation mit dem Mainzer Medieninstitut (MMI) erstellt. Die Aufgabenstellung wurde vom BMBFSFJ vorgegeben. Der Bericht gibt die Ergebnisse der Forschung und die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Forschungsteams wieder. Dieses trägt die alleinige Verantwortung für den Bericht.

Neben den Autorinnen und Autoren haben die folgenden Mitarbeiterinnen von INTERVAL an dem Projekt mitgewirkt:

Lisa Poel
Mara Jonas

Die Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der Evaluation wurden im November 2025 in einer vorläufigen Version einem Kreis von drei Expertinnen und Experten übersendet und im Rahmen eines Workshops mit ihnen diskutiert. Die Ergebnisse dieses Validierungsworkshops sind in den Abschlussbericht eingeflossen. Die beteiligten Expertinnen und Experten waren (in alphabetischer Reihenfolge):

Dr. Stephan Dreyer
Nicole Müller
Prof. Dr. Marc Liesching

Redaktioneller Hinweis: Im vorliegenden Bericht wird, wo möglich, auf explizit weibliche oder männliche Personenbezeichnungen verzichtet, um der Geschlechterdiversität sprachlich Rechnung zu tragen. Stattdessen werden neutrale Formulierungen verwendet (zum Beispiel „Mitarbeitende“, „Fachkräfte“, „Personen“). Wo dies nicht möglich ist, wird im Einklang mit dem amtlichen Regelwerk der deutschen Rechtschreibung und zur Gewährleistung der Barrierefreiheit des Dokuments auf die Doppelnennung (zum Beispiel „Vertreterinnen und Vertreter“) zurückgegriffen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Inhaltsverzeichnis

Teil I **1**
1 Einleitung und Untersuchungsauftrag **1**
2 Methodisches Vorgehen und Datenbasis der Evaluation **4**
3 Ergebnisse der Literaturanalyse **8**
4 Juristische Grundfragen **11**
4.1 Verfassungsrechtliche Legitimation 11
4.2 Gesetzgebungskompetenz 11
4.3 Unionsrechtlicher Hintergrund 12
4.4 Staatsferne der Medien 13
4.5 Einheitlicher Medienbegriff 14
4.6 Schutzziele: Normative Bedeutung 14
Teil II – Beantwortung der Forschungsfragen **16**
5 Förderung der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes **16**
5.1 Der Aufbau der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz 16
5.2 Aufgaben der BzKJ und Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes 19
5.2.1 Strategien zur Schutzzielverwirklichung (§ 10a Nr. 4 JuSchG): Förderung von Orientierung bei Mediennutzung und -erziehung 22
5.2.2 Öffentliche Aufklärung über die Spruchpraxis der Prüfstelle und medienpädagogische Nutzbarkeit der Indizierung 24
5.2.3 Beitrag des Informationsaustauschs der BzKJ zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes 25
5.3 Fördermaßnahmen zur Förderung kindgerechter Zugänge 27
5.4 Unterstützung der BzKJ durch den Beirat und Umsetzung der Jugendbeteiligung 29
6 Verbesserung der Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz **32**
6.1 Funktion der Alterskennzeichnung nach dem JuSchG 33
6.2 Neuerungen in der Alterskennzeichnung 34
6.2.1 Einfluss von Nutzungs- und Interaktionsrisiken auf die Alterskennzeichnung 34
6.2.2 Kennzeichnung mittels Deskriptoren 37
6.2.3 Wirkung auf Transparenz und Orientierung 40
6.3 Übernahme von Alterskennzeichen 42
6.4 Kennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen 45
6.4.1 Normadressaten und Anwendungsbereich 45

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6.4.2 Rechtsfolgen ... 47
6.4.3 Bewertung der Alterskennzeichnungspflicht und Wirkung auf Transparenz und Orientierung ... 49
6.5 Ergebnisse der Resonanzanalyse: Öffentliche Wahrnehmung der Alterskennzeichen und der BzKJ ... 51
7 Anpassung der Indizierungspraxis an das digitale Zeitalter ... 55
7.1 Änderungen im Indizierungsverfahren ... 55
7.1.1 Antragsberechtigte ... 55
7.1.2 Rolle der KJM ... 57
7.1.3 Zusammenhang zwischen gerichtlichen Entscheidungen und Indizierungen ... 58
7.1.4 Sonstige Verfahrensänderungen ... 59
7.1.5 Wirkung der Änderungen auf die Anzahl und die Dauer der Verfahren ... 60
7.2 Veränderte Listenführung ... 64
7.3 Indizierung anhand des Inhalts ... 65
7.4 Das BPjM-Modul ... 67
8 Anbietervorsorgemaßnahmen ... 68
8.1 Einführung und Umsetzung der Anbietervorsorgemaßnahmen nach §§ 24a, b JuSchG ... 68
8.2 Dialogisches Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung der Vorsorgemaßnahmen ... 70
8.3 Anpassungen im Bereich der Anbietervorsorge nach Inkrafttreten des DSA ... 73
8.3.1 Vorgaben des DSA mit Auswirkungen auf den nationalen Jugendmedienschutz ... 73
8.3.2 Die Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (KidD) ... 74
8.3.3 Auswirkungen der Vorgaben des DSA auf die §§ 24a, b JuSchG ... 78
8.4 Analyse der Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen ... 88
Teil III ... 93
9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 93
9.1 Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes ... 94
9.2 Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz ... 97
9.3 Änderungen im Indizierungsverfahren ... 101
9.4 Anbietervorsorgemaßnahmen ... 101
10 Literaturverzeichnis ... 105
11 Anhang ... 109

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisationsplan der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz... 18
Abbildung 2: Nutzung der Antrags- und Anregungsrechte differenziert nach Stellen im Zeitverlauf von 2022 bis 2024... 56
Abbildung 3: Entwicklung von Antragszahlen nach Medienart im Zeitverlauf ... 61
Abbildung 4: Erstindizierungen im Zeitverlauf ... 62
Abbildung 5: Deskriptorenvergabe der FSK (Spielfilm) 2023 und 2024 ... 109
Abbildung 6: Deskriptorenvergabe der FSK (Serien) 2023 und 2024 ... 110
Abbildung 7: Deskriptorenvergabe der USK 2024... 111
Abbildung 8: Deskriptorenvergabe der FSF 2023 und 2024 ... 112

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Akteursgruppen und Anzahl geführter Interviews ... 5
Tabelle 2: Übersicht der analysierten Online-Tageszeitungen und -Nachrichtenmagazine sowie Online-Portale für Eltern und Fachkräfte ... 6
Tabelle 3: Stichprobe der analysierten Online-Plattformen ... 7
Tabelle 4: Haushaltspläne der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz ... 17
Tabelle 5: Personelle Weiterentwicklung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz... 17
Tabelle 6: Aktivitäten der BzKJ zur Nutzbarmachung der Spruchpraxis ... 25
Tabelle 7: Überblick Förderperioden, Anträge und geförderte Projekte ... 28
Tabelle 8: Die Deskriptoren der Selbstkontrolleinrichtungen... 38
Tabelle 9: Übersicht der analysierten Online-Tageszeitungen und -Nachrichtenmagazine sowie Online-Portale für Eltern und Fachkräfte ... 52
Tabelle 10: Gefundene Treffer nach Jahrgang... 53
Tabelle 11: Entwicklung von Verfahrenseingängen zwischen 2022 und 2024 differenziert nach Anträgen, Anregungen und Verfahren von Amts wegen ... 61

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Teil I

1 Einleitung und Untersuchungsauftrag

Die digitale Transformation hat die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen in den letzten Jahren grundlegend verändert. Eine stetig wachsende Verfügbarkeit von Online-Inhalten, sozialen Medien, interaktiven Plattformen und neuen Technologien prägt den Alltag junger Menschen. Diese Entwicklung eröffnet immense Chancen für Bildung, Kommunikation und gesellschaftliche Teilhabe, birgt jedoch auch signifikante Risiken. Aktuelle Studien belegen einen alarmierenden Anstieg problematischer und pathologischer Mediennutzung in Deutschland: So hat sich die Prävalenz der Gaming-Sucht bei Kindern und Jugendlichen zwischen 2019 und 2022 von 2,7% auf 6,3% mehr als verdoppelt, während die problematische Nutzung von Social Media im gleichen Zeitraum von 3,2% auf 6,7% stieg. Hochgerechnet sind rund 2,2 Millionen Kinder und Jugendliche in Deutschland von einer Sucht gefährdet oder bereits betroffen. Diese Entwicklungen korrelieren mit einem deutlichen Anstieg der täglichen Nutzungszeiten für Gaming und soziale Medien um über 30% seit der Vor-Pandemie-Zeit[1].

Über die klassische Konfrontation mit entwicklungsbeeinträchtigenden oder gefährdenden Inhalten hinaus umfassen diese Risiken zunehmend Interaktionsrisiken wie Cybermobbing, die Verletzung von Persönlichkeitsrechten sowie die unzureichende Berücksichtigung von Datenschutzaspekten in mediatisierten Lebenswelten[2]. Die Risikowahrnehmung sowohl von Eltern als auch von Kindern und Jugendlichen ist hoch: 77% der Eltern äußern Sorgen um die Onlinesicherheit ihrer Kinder, wobei die Hauptsorge nicht vertrauenswürdige Personen betrifft. Bei den Heranwachsenden selbst stehen hingegen mit 44% primär belastende Erfahrungen wie Lästereien, Beleidigungen oder Hassnachrichten im Vordergrund[3]. Trotz dieser erhöhten Risikowahrnehmung ist ein rückläufiges Engagement der Eltern im aktiven medienerzieherischen Handeln festzustellen, was auf die Komplexität hindeutet, eine angemessene Balance zwischen Schutz und Ermöglichung der Online-Teilhabe zu finden (vgl. ebd.).

Ein kinderrechtlich fundierter Kinder- und Jugendmedienschutz muss die Teilhabe- und Schutzrechte von Kindern und Jugendlichen wechselseitig in ein Verhältnis setzen und ihre Fähigkeiten zur kompetenten Mediennutzung aktiv unterstützen[4]. Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-KRK) dient dabei als zentrale Rechtsquelle: Sie rückt die positiven Rechte und Freiheiten von Minderjährigen in den Mittelpunkt und verbindet Schutz-, Befähigungs- und Teilhaberechte zu einem kohärenten Rechtsrahmen (vgl. ebd.). Das Leitprinzip des Kindeswohls (Art. 3 VN- KRK) ist dabei handlungsleitend und fordert eine

[1] *Wiedemann/Thomasius/Paschke*, Problematische Mediennutzung bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland.
[2] *Brüggen* u.a., Gefährdungsatlas.
[3] *Gebel u.a.,* Jugendmedienschutzindex 2022.
[4] *Brüggen* u.a., Gefährdungsatlas.

vorrangige Berücksichtigung der Belange von Kindern sowie deren systematische Beteiligung (Art. 12 VN- KRK) an legislativen Prozessen (vgl. ebd.). Dies beinhaltet auch eine stärkere Verankerung der Verantwortung bei Diensteanbietern, die über die reine Inhaltsvermittlung hinaus als Orientierungsgeber, Begleiter und Schutzakteure agieren müssen (vgl. ebd.).

Vor diesem Hintergrund ist das deutsche Jugendschutzgesetz (JuSchG) auch als zentrales Instrument des gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutzes konzipiert. Es zielt darauf ab, junge Menschen vor den potenziellen Gefahren der Mediennutzung zu bewahren und ihre Entwicklung zu fördern. Hierbei differenziert das JuSchG nach Altersgruppen: Als Kind gilt eine Person, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, während Personen, die das 14., aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, als Jugendliche klassifiziert werden. Um den Veränderungen der digitalen Welt Rechnung zu tragen, wurde das JuSchG durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 9. April 2021 novelliert und im Zuge der Implementierung des Digital Services Act (DSA) der Europäischen Union sowie des Digitalen-Dienste-Gesetzes (DDG) im Mai 2024 weiter angepasst. Diese Anpassungen zielten darauf ab, die Schutzziele des Gesetzes an die aktuelle Medienrealität anzupassen und neue Herausforderungen, insbesondere im Bereich der Online-Plattformen, zu adressieren.

Die vorliegende Evaluation wurde gemäß § 29b JuSchG vom (ehemaligen) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegeben. Die Durchführung erfolgte durch die INTERVAL GmbH in Kooperation mit dem Mainzer Medieninstitut (MMI). Der Untersuchungsauftrag bestand darin, systematisch zu überprüfen, inwiefern die im JuSchG, insbesondere in § 10a, niedergelegten Schutzziele durch die genannten Gesetzesänderungen erreicht wurden und welche Auswirkungen diese in der Anwendungspraxis entfaltet haben.

Die Evaluation konzentrierte sich auf folgende Kernbereiche:

- **Förderung der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes**: Es wurde evaluiert, inwiefern die Erweiterung des Schutzzwecks des JuSchG um die Förderung der Orientierung (§ 10a Nr. 4 JuSchG), die Fördermaßnahmen der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) nach § 17a JuSchG, die öffentliche Aufklärung über die Spruchpraxis der Prüfstelle und die Rolle des Beirats der BzKJ zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes beigetragen haben.

- **Verbesserung der Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz**: Untersucht wurde, inwiefern die Berücksichtigung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken, die Einführung von Deskriptoren (§ 14 Abs. 2a JuSchG), die Möglichkeit der Übernahme von Alterskennzeichen (§ 14 Abs. 6a JuSchG) und die Kennzeichnungspflicht für Film- und Spielplattformen (§ 14a JuSchG) zu einer verbesserten Transparenz und Orientierung für Erziehungsberechtigte, Kinder, Jugendliche und Fachkräfte geführt haben.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- **Anpassung der Indizierungspraxis an das digitale Zeitalter**: Die Evaluation analysierte die Beschleunigung der Verfahrensabläufe bei der Prüfstelle für jugendgefährdende Medien, die Rolle des einheitlichen Medienbegriffs in § 1 Abs. 1a JuSchG für die Indizierungspraxis sowie die technische Modernisierung und Nutzung des BPjM-Moduls.

- **Anbietervorsorgemaßnahmen und die Anpassung an den Digital Services Act**: Ein zentraler Untersuchungsgegenstand war die Wirksamkeit der in § 24a JuSchG verankerten Verpflichtung von Diensteanbietern zu angemessenen und wirksamen strukturellen Vorsorgemaßnahmen. Dies umfasste die Analyse der Unterstützung durch die BzKJ, die Effektivität dialogischer Verfahren nach § 24b Abs. 3 JuSchG sowie die Durchführung und Wirkung von Bußgeldverfahren. Zudem wurden die Umsetzung der Pflichten zum Online-Schutz Minderjähriger nach Art. 28 Abs. 1 DSA, die Bewahrung der Anbietervorsorgemaßnahmen im Kontext des DSA und DDG, die Unterschiede im Anwendungsbereich, Inhalt der Rechtspflicht und der Aufsichtsstruktur sowie die Auswirkungen von Art. 14 Abs. 3 DSA auf die Erläuterung von Nutzungsbedingungen für Minderjährige untersucht.

Die methodische Umsetzung der Evaluierung umfasste die Auswertung von Literatur, Rechtsprechung und bestehenden statistischen Daten, die Durchführung qualitativer Interviews mit relevanten Stakeholdern sowie eine Analyse der Umsetzung auf Online-Plattformen. Ziel war eine umfassende, datenbasierte und nachvollziehbare Beschreibung der Anwendung und Wirkung der neuen Regelungen (siehe Kapitel 2).

Der vorliegende Bericht ist in drei Hauptteile gegliedert. Teil I legt die methodischen Grundlagen der Evaluation dar und beleuchtet relevante Literatur sowie juristische Kontextfragen, die für das Verständnis der Gesetzesmaterie und der Evaluationsergebnisse von Bedeutung sind. Teil II widmet sich der detaillierten Beantwortung der spezifischen Forschungsfragen, die sich aus den gesetzlichen Neuerungen ergeben. Hierbei werden die Ergebnisse systematisch nach den oben genannten Kernbereichen der Evaluation aufbereitet und analysiert. Abschließend werden in Teil III die zentralen Erkenntnisse synthetisiert und übergreifende Schlussfolgerungen sowie Empfehlungen formuliert, die zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes beitragen sollen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2 Methodisches Vorgehen und Datenbasis der Evaluation

Juristische Analyse

Ein Schwerpunkt der Evaluation lag auf einer vertieften juristischen Untersuchung der Reform des JuSchG. Analysiert wurden insbesondere die neuen oder geänderten Regelungen zu den Schutzzielen (§ 10 JuSchG), zur Alterskennzeichnung (§§ 14, 14a JuSchG), zum Indizierungsverfahren (§§ 18–24 JuSchG), zu den Anbietervorsorgemaßnahmen (§§ 24a, 24b JuSchG) sowie zu den erweiterten Aufgaben der BzKJ (§§ 17a ff. JuSchG). Zudem wurden die Wechselwirkungen mit dem DSA und dessen Umsetzung im DDG einbezogen. Die juristische Analyse basierte auf einer systematischen Auswertung von Fachliteratur, Kommentaren, Monografien, Handbüchern, Gesetzesmaterialien und einschlägiger Rechtsprechung, wobei auch Aussagen aus Expertinnen- und Experteninterviews verwendet wurden. Besonderes Augenmerk lag auf der Umsetzung der neuen Kennzeichnungspflichten, der Berücksichtigung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken in der Altersbewertung, dem Verhältnis zwischen JuSchG und dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) sowie auf der praktischen Ausgestaltung der dialogischen Verfahren im Rahmen der Anbietervorsorge. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen der Reform auf die institutionelle Zusammenarbeit zwischen BzKJ, der Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (KidD), Landesmedienanstalten und weiteren Akteuren betrachtet.

Qualitative Interviews mit relevanten Akteursgruppen

Es wurden mit insgesamt 41 Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Bereichen des Kinder- und Jugendmedienschutzes qualitative Interviews geführt. Befragt wurden Vertreterinnen und Vertreter aus insgesamt 13 Akteursgruppen, darunter Mitarbeitende der BzKJ, der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, der KidD, von jugendschutz.net, Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Eltern und Fachkräfte, Mitglieder des Beirats der BzKJ (einschließlich jugendlicher Mitglieder), Anbieter, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Akteure aus geförderten Projekten (siehe Tabelle 1).

Die Interviews deckten sämtliche Untersuchungsgegenstände der Evaluation ab: Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz, Anpassung der Indizierungspraxis an das digitale Zeitalter, wirksame Begegnung von Interaktionsrisiken durch Anbietervorsorgemaßnahmen, Förderung der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes sowie die Anpassung des JuSchG an den DSA. Zu jedem Themenkomplex wurden Personen aus mindestens zwei, i.d.R. aber aus mehreren verschiedenen Akteursgruppen befragt, um unterschiedliche Perspektiven zu erfassen.

Die Gespräche wurden telefonisch oder per Videokonferenz von wissenschaftlichen Mitarbeitenden des Evaluationsteams geführt und fanden zwischen Ende Mai und Ende Juli

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2025 statt. Mit Zustimmung der Interviewpersonen erfolgte eine Tonaufzeichnung mit anschließender Transkription, in 36 Interviews wurden Gesprächsprotokolle erstellt. Ein Interview wurde schriftlich beantwortet. Die Auswertung erfolgte inhaltsanalytisch nach Mayring, orientiert an den zentralen Fragestellungen der Evaluation und unter Berücksichtigung des jeweiligen institutionellen Hintergrundes der Befragten.

Tabelle 1: Akteursgruppen und Anzahl geführter Interviews

Interviewgruppe	Anzahl interviewter Personen
Mitarbeitende und Vertretungspersonen der BzKJ	9
Mitglied der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)	1
Mitglieder des Beirats der BzKJ (darunter jugendliche Beiratsmitglieder)	7
KidD	2
Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und/oder Fachkräfte im Kinder- und Jugendmedienschutz	4
Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle	4
Mitarbeitende von jugendschutz.net	2
Akteure, mit denen ein Austausch zur Nutzbarmachung der Spruchpraxis erfolgte	2
Teilnehmende der Zukunftswerkstatt	2
Institutionen, deren Maßnahmen durch die BzKJ gefördert werden	2
Anbieter	1
Mitglied der Obersten Landesjugendbehörde	1
Personen aus der Wissenschaft	4
Gesamt	**41**

Auswertung vorhandener Daten und Unterlagen

Für die Evaluation wurden quantitative und qualitative Daten der BzKJ gesichtet und ausgewertet, die den Zeitraum seit Inkrafttreten der Reform abdeckten. Die Daten umfassten unter anderem Angaben zu Anbietervorsorgemaßnahmen, Indizierungsverfahren, Fördermaßnahmen und Kommunikationsaktivitäten der BzKJ. Diese Daten wurden deskriptiv analysiert und zur Darstellung von Entwicklungen in Tabellen und Abbildungen aufbereitet. Darüber hinaus wurden Daten der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle herangezogen, unter anderem um zu analysieren, in welchem Umfang diese Nutzungs- und Interaktionsrisiken in ihren Alterskennzeichnungen berücksichtigen.

Resonanzanalyse

Um Hinweise auf die öffentliche Wahrnehmung der Alterskennzeichen und der BzKJ zu erlangen, wurde die mediale Resonanz und Rezeption zentraler Elemente der Reform des

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Jugendschutzgesetzes 2021 analysiert (siehe Kapitel 6.5). Grundlage bildeten festgelegte Suchbegriffe, anhand derer relevante Beiträge identifiziert und inhaltlich ausgewertet wurden. Untersucht wurde die Berichterstattung in zwölf überregionalen deutschen Online-Tageszeitungen und Nachrichtenmagazinen sowie auf ausgewählten Online-Portalen für Eltern und Fachkräfte (siehe Tabelle 2). Die Beiträge wurden erfasst, systematisch kategorisiert und inhaltlich ausgewertet.

Tabelle 2: Übersicht der analysierten Online-Tageszeitungen und -Nachrichtenmagazine sowie Online-Portale für Eltern und Fachkräfte

Online-Tageszeitungen und Nachrichtenmagazine	Online-Portale für Eltern und Fachkräfte
Bild (bild.de)	Deutscher Bundesjugendring (dbjr.de)
Die Zeit (zeit.de)	Urbia (urbia.de)
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ.net)	Schau hin (schau-hin.info)
Focus (focus.de)	Klicksafe (klicksafe.de)
Frankfurter Rundschau (fr.de)	Jugendhilfeportal (jugendhilfeportal.de)
Spiegel Online (spiegel.de)	
Süddeutsche Zeitung (sueddeutsche.de)	

Analyse von Online-Plattformen

Um zu prüfen, wie die Pflichten zum Schutz Minderjähriger im Internet umgesetzt werden, wurden 20 Online-Plattformen, die sechs thematischen Kategorien zugeordnet werden können, analysiert (siehe Tabelle 3). Grundlage war ein Analyseraster, das auf den Kriterien der KidD zur Überprüfung von Vorsorgemaßnahmen nach § 24a JuSchG sowie auf den Vorgaben von Art. 28 Abs. 1 DSA basierte.

Die Auswahl der Plattformen erfolgte zufällig und bezog auch Anbieter ein, die bereits an dialogischen Verfahren beteiligt waren. Für jede Plattform wurde eine Testnutzung durchgeführt, bei der Registrierung, Nutzung und Interaktionsmöglichkeiten dokumentiert und anhand des Analyserasters bewertet wurden. Die Auswertung erfolgte durch wissenschaftliche Mitarbeitende des Evaluationsteams, die Ergebnisse werden in Kapitel 8.4 präsentiert.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Tabelle 3: Stichprobe der analysierten Online-Plattformen

Marktplätze	**Microblogging**
Markt (markt.de)	Tellonym (tellonym.me)
Vinted (vinted.de)	Jodel (jodel.com)
Quoka (quoka.de)	**Dating**
Kleinanzeigen (kleinanzeigen.de)	Knuddels (knuddels.de)
Frage-Antwort-Communities	Jaumo (jaumo.de)
Gute Frage (gutefrage.net)	Finya (finya.de)
Wer weiß was? (wer-weiss-was.de)	Viluu (viluu.de)
Gamestar (gamestar.de)	**Musik**
Knipsclub (knipsclub.de)	Podcast.de (podcast.de)
Chat-Plattformen	Audiyou (audiyou.de)
Chatcity (chatcity.de)	
Chat2000 (chat-2000.com)	
Chattestdu (chattestdu.de)	
Chatroulette (chatroulette.com)	

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3 Ergebnisse der Literaturanalyse

Dieses Kapitel präsentiert eine Übersicht sozialwissenschaftlicher Literatur zur Reform des Jugendmedienschutzgesetzes. Die Auswertung bezieht sich auf den Zeitraum von 2021 bis Frühjahr 2025 und umfasst Beiträge aus Fachzeitschriften; Peer-reviewed Studien konnten nicht identifiziert werden.

Zentrale Themen der vorliegenden Literatur sind die Neuausrichtung des Gesetzes, die Rolle der BzKJ, rechtliche Fragen und aktuelle Herausforderungen im Jugendmedienschutz. Es wurden keine Beiträge zur Bewertung einzelner Elemente wie der Indizierungspraxis, der Spruchpraxis der Selbstkontrollen oder der Aufklärung über diese Verfahren sowie empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen der Reform auf Kinder, Jugendliche und Fachkräfte gefunden.

Ein zeitgemäßer Jugendmedienschutz wird in der aktuellen Fachliteratur als ein umfassendes Verantwortungsnetzwerk verstanden, das gesetzliche Regelungen, erzieherischen Schutz und strukturelle Maßnahmen miteinander verbindet, um Kinder und Jugendliche nicht nur zu schützen, sondern sie auch zur eigenständigen Medienkompetenz zu befähigen[5]. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Reform des deutschen Jugendmedienschutzgesetzes wider, die grundsätzlich als Paradigmenwechsel beschrieben wird. Dieser zeichnet sich durch den kinderzentrierten Ansatz des Gesetzes aus, der Schutz, Befähigung und Teilhabe gleichermaßen berücksichtigt[6]. Positiv hervorgehoben wird außerdem die Stärkung des Kinderrechts auf sichere mediale Interaktionsräume im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention[7].

Diese kinderzentrierte Ausrichtung spiegelt sich auch in der Erweiterung des Schutzkonzepts wider: Es umfasst nun nicht mehr ausschließlich die Bewertung von Medieninhalten, sondern bezieht zusätzlich Interaktions- und Kommunikationsrisiken ein, wodurch der Schutz der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen gestärkt wird[8]. Gleichzeitig weisen die Autorinnen und Autoren darauf hin, dass die in der Reform vorgesehenen Anbietervorsorgemaßnahmen vielfach erst nach Eintritt von Risiken wirksam werden. Dazu zählen beispielsweise Melde- und Beschwerdefunktionen, die erst im Falle problematischer Interaktionen greifen, sowie Schutzfunktionen, die von den Anbietern bereitgestellt, aber nicht verpflichtend aktiviert werden. In der Literatur wird dieser fakultative Charakter der Maßnahmen als begrenzend für die präventive Schutzwirkung bewertet, wodurch die Verantwortung für den praktischen Schutz weiterhin überwiegend bei Sorgeberechtigten und Nutzenden verbleibt[9].

---

[5] *Wegener/v. Gottberg*, JMS-Report 3/2024; *Dreyer/Andresen/Wysocki*, JMS-Report 6/2022.

[6] *Euler* u.a., Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis 3/2021; *Gangloff,* merz | medien + erziehung 3/2022; *Dreyer/Andresen/Wysocki*, JMS-Report 6/2022.

[7] *Hinze,* Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis 2/2021; *Stapf u.a.,* Der SIKID-Kompass.

[8] *Euler* u.a., Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis 3/2021; *Gangloff,* merz | medien + erziehung 3/2022; *Dreyer/Andresen/Wysocki*, JMS-Report 6/2022.

[9] *Stapf u.a.,* Der SIKID-Kompass; *Hajok,* Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 1/2023.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vor diesem Hintergrund betonen Beiträge, dass die Wirksamkeit der gesetzlichen Schutzmaßnahmen begrenzt bleibt, solange sie nicht durch medienpädagogische Maßnahmen und Elternbildung begleitet werden, die in der Reform bislang als unzureichend integriert gelten[10]. Demnach können Probleme wie Hassbotschaften, Mobbing oder Fake News nicht allein durch gesetzliche Vorgaben gelöst werden, sondern erfordern begleitende Bildungsangebote, die Kinder und Jugendliche im kompetenten Umgang mit Online-Medien unterstützen[11]. Die vorliegende Literatur zeigt, dass sowohl Eltern als auch Kinder und Jugendliche weiterhin hohe Informationsbedarfe haben. Eltern wünschen sich insbesondere verständliche und strukturierte Hilfestellungen zur Auswahl geeigneter digitaler Inhalte, wobei der Fokus bislang primär auf Schutzmaßnahmen gegen Online-Gefahren liegt, während die Befähigung der Kinder zu einem aktiven und selbstbestimmten Medienumgang oft vernachlässigt wird. Zwar gibt es eine Vielzahl an verfügbaren Informationen, diese wird häufig aber als unübersichtlich bewertet[12].

Darüber hinaus werden rechtliche und strukturelle Unklarheiten innerhalb des reformierten Jugendmedienschutzgesetzes diskutiert. So bestehen Unklarheiten in Bezug auf die sogenannte Bagatellgrenze in § 14a Abs. 2 JuSchG: Diensteanbieter mit weniger als einer Million monatlich aktiven Nutzenden sind von der Pflicht zur Alterskennzeichnung ausgenommen. In der Fachliteratur wird kritisiert, dass nicht eindeutig geregelt ist, wie diese Nutzerzahl zu bestimmen ist – etwa ob sie sich auf Deutschland oder auf die weltweite Nutzung bezieht, über welchen Zeitraum sie gemessen wird und wie mit Mehrfachnutzungen umzugehen ist[13]. Dies eröffne Anbietern, deren Angebote sich nutzerseitig in der Nähe der Bagatellgrenze befinden, die Möglichkeit, sich durch eine spezifische Auslegung der Kriterien der gesetzlichen Verpflichtung zu entziehen. Gangloff[14] sieht zudem die aus seiner Sicht hohe Schwelle von einer Million Nutzender als problematisch an, da sie eine große Zahl von Angeboten von der Kennzeichnungspflicht ausnimmt, die für viele Kinder und Jugendliche dennoch relevant seien. Weitere Autoren kritisieren diese Grenze nicht als „zu hoch“ und in der Literatur finden sich auch keine empirischen Hinweise, aus denen sich eine niedrigere Grenze sinnvoll begründen ließe. In der Literatur gibt es auch Belege dafür, dass sich Anbieter durch geschickte Auslegung ihrer Nutzungsstatistik dauerhaft der Pflicht zur Alterskennzeichnung entziehen. Insofern ist die Kritik eher theoretischer als praktischer Natur.

Eine Neuerung der JuSchG-Novelle ist der Ausbau der BzKJ. Dieser wird in der Fachliteratur als ein zentraler Schritt zur Stärkung des Jugendmedienschutzes beschrieben. Der Ausbau der Institution wird positiv bewertet, da er zu klareren Verantwortlichkeiten, einer erhöhten Reichweite sowie zu einem verbesserten Austausch zwischen den beteiligten Akteuren beiträgt

[10] *Dreyer/Andresen/Wysocki*, JMS-Report 6/2022; *Paschel* u.a. Cybermobbing, Hatespeech, Sexting und Cybergrooming.
[11] *Wegener/v. Gottberg*, JMS-Report 3/2024.
[12] *Baumann u.a.*, Kindgerechte Online-Angebote; *Gangloff,* merz | medien + erziehung 3/2022.
[13] *Liesching/Zschammer*, JMS-Report 3/2021.
[14] *Gangloff,* merz | medien + erziehung 3/2022.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und somit die Kohärenz im Schutz von Kindern und Jugendlichen im digitalen Raum erhöhen kann. Ein zentrales Aufgabenfeld der BzKJ besteht in der Förderung einer gemeinsamen Verantwortungsübernahme von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, wodurch die klassische, staatlich dominierte Ausgestaltung des Jugendschutzes erweitert und in ein breiteres, kooperatives System überführt wird[15]. Dies schließt unter anderem die Aufgabe ein, große Diensteanbieter zu freiwilliger Mitwirkung zu bewegen, insbesondere dort, wo gesetzliche Regelungen wie Alterskennzeichnungen oder Vorsorgemaßnahmen aufgrund des Herkunftslandprinzips oder der Einstufung unter das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) nicht unmittelbar durchsetzbar sind[16]. Die Literatur betont, dass die BzKJ durch diese koordinierende Funktion eine zentrale Schnittstelle zwischen verschiedenen Stakeholdern darstellt und damit maßgeblich dazu beitragen kann, dass präventiver und ordnungsrechtlicher Jugendmedienschutz stärker verzahnt und wirksam umgesetzt wird. Gleichzeitig werden kritische Aspekte diskutiert: So könnte die Ausweitung der Aufgaben zu Doppelstrukturen und unklaren Zuständigkeiten führen und wird teilweise als „Verstaatlichung des Jugendschutzes“ interpretiert, was die Effizienz der Umsetzung beeinträchtigen könnte[17].

Zusammenfassend konstatiert die Literatur einen Paradigmenwechsel im Jugendmedienschutz hin zu einem kinderzentrierten Ansatz, der Schutz, Befähigung und Teilhabe sowie Interaktionsrisiken berücksichtigt. Während der erweiterte Schutz und der Ausbau der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) positiv bewertet werden, weisen Beiträge auf die begrenzte präventive Wirkung fakultativer Anbietervorsorgemaßnahmen hin und betonen die Notwendigkeit medienpädagogischer Begleitung. Zudem werden rechtliche Unklarheiten und das Potenzial für Doppelstrukturen bei der BzKJ thematisiert.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

[15] *Stapf u.a.,* Der SIKID-Kompass.
[16] *Liesching/Zschammer*, JMS-Report 3/2021.
[17] *Hinze,* Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis 2/2021.

4 Juristische Grundfragen

Der mit dem hier evaluierten Zweiten Jugendschutzänderungsgesetz modernisierte bundesgesetzliche Jugendmedienschutz wirft als Instrument des Rechts naturgemäß eine Reihe rechtlicher Fragen auf. Diese werden, soweit sie die sachlichen Änderungen in den vier Themenkreisen der Novellierung betreffen, jeweils im Kontext dieser Regelungen erörtert. Dem vorangestellt werden einige übergreifende, allgemeine Überlegungen zur Neuregelung von 2021 sowie der weiteren Änderungen im Anpassungsgesetz an den DSA von 2024.

4.1 Verfassungsrechtliche Legitimation

Die verfassungsrechtliche Legitimation des staatlichen Jugendmedienschutzes und insbesondere auch von dessen Anpassung an die gewandelten Umstände digitaler Kommunikation bedarf keiner näheren Erörterung. Jugendschutz, auch Jugendmedienschutz ist Staatsaufgabe und Erfüllung einer grundrechtlichen Schutzpflicht. Kinder und Jugendliche haben ein besonderes Schutzbedürfnis hinsichtlich ihrer Persönlichkeitsentwicklung, das im grundrechtlich gewährleisteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht verfassungsrechtlich abgesichert ist.[18] Ist dieser auch vom Staat (neben dem elterlichen Erziehungsauftrag) zu gewährleistender Schutz ein seit jeher anerkannter Verfassungsauftrag, so gewinnt dieser unter den Umständen der Netzkommunikation neue Dringlichkeit. Die Online-Kommunikation mit ihrer leichten Zugänglichkeit jugendgefährdender oder entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte, aber auch mit ihren nicht inhaltsbezogenen, sondern verhaltensbezogenen Risiken für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen bedarf unzweifelhaft neuer, darauf zugeschnittener Schutzvorkehrungen. Dass der Gesetzgeber mit dem 2. JuSchGÄndG auf diese Herausforderung reagieren durfte, steht daher hinsichtlich des grundsätzlichen Anliegens außer Zweifel. Die Entwurfsbegründung zum 2. JuSchGÄndG hat zutreffend auf die verfassungsrechtlichen Legitimationsgründe für die Änderung verwiesen.[19]

4.2 Gesetzgebungskompetenz

Nach wie vor auch in der Rechtswissenschaft umstritten ist hingegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Jugendmedienschutz, jedenfalls soweit er über die überkommene „Arbeitsteilung zwischen dem Bundes- und dem Landes-Jugendmedienschutz“, also insbesondere die tradierte Zuständigkeit des Bundes für die „Trägermedien“ hinausgreift und nun auch in weitergehendem Umfang Telemedien (in neuer Terminologie: digitale Dienste) und Plattformen erfasst.[20] Es war nicht Aufgabe dieser

[18] BVerfGE 83, 130, Rn. 31 ff. (juris) – Josefine Mutzenbacher.

[19] BT-Drs. 19/24909, S. 19.

[20] Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bejahend zB: *Oeter/Münkler*, in Huber/Voßkuhle GG Art. 74 Rn. 63 f.; *Axer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 31; *Altenhain*, in Löffler, Presserecht, 7. Aufl. 2023, JuSchG Einleitung Rn. 12 mit weiteren Nachweisen; die Kompetenz verneinend: *Waldeck* in Erdemir JuSchG § 14a Rn. 7; *Erdemir* ZRP 2021 53, 54; *Stettner*, ZUM 2003, 425, 438 f.; *Gersdorf*, in BeckOK Informations- und Medienrecht, GG, Art. 70 Rn. 9; *Seiler* in Epping/Hillgruber GG Art. 74 Rn. 25.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Evaluation, in diesem in den Konfliktlinien jahrzehntealten Meinungsstreit definitiv Stellung zu beziehen, wohl aber, auf diese bisher hinsichtlich des Jugendmedienschutzes in elektronischen Medien nicht höchstrichterlich entschiedene Kontroverse hinzuweisen. Für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes spricht schon, dass nicht besonders einleuchtend erscheint, weshalb die auch vom Bundesverfassungsgericht[21] und Bundesverwaltungsgericht[22] anerkannte Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für den Jugendschutz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hinsichtlich der verkörperten Medien (seit jeher unangefochten: Indizierung jugendgefährdender Schriften durch die Bundesprüfstelle) bei den nicht körperlich verbreiteten Medien enden, für diese also die ausschließliche Medienrechtskompetenz der Länder greifen soll. Die Zuständigkeit für das Medienrecht der Länder erstreckt sich schließlich in gleicher Weise wie für den Rundfunk auch auf die Presse, sodass medienartspezifische Differenzierungen in der Kompetenzordnung an sich keine Grundlage haben. Gleiches gilt indes umgekehrt für den die Kompetenz des Bundes eröffnenden Titel für die öffentliche Fürsorge: Deckt dieser nach jahrzehntealter Staatspraxis und herrschender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur bundesrechtliche Regelungen des Jugendmedienschutzes hinsichtlich der Verbreitung von Printmedien, müsste auch die unkörperliche Wiedergabe (im Wege der Rundfunksendung oder der Online-Zugänglichmachung) jugendgefährdender oder entwicklungsbeeinträchtigender Medieninhalte grundsätzlich in der Reichweite des Kompetenztitels liegen. Diese Überlegungen müssen hier indes nicht weitergeführt werden. Ausreichend für die Evaluierung ist der unzweifelhafte Befund, dass die kompetenz-verfassungsrechtliche Annahme des Bundesgesetzgebers jedenfalls vertretbar ist.

4.3 Unionsrechtlicher Hintergrund

Die mitgliedstaatlichen Regelungen zum Jugendmedienschutz, so auch das JuSchG, haben zudem die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Im Vordergrund standen für das 2. JuSchGÄndG 2021 namentlich die Anforderungen der AVMD-Richtlinie (2010/13/EU). Insbesondere die Vorschriften über die Kennzeichnung von Film- und Spielplattformen (§ 14a JuSchG) sowie über die Dienstanbietervorsorge (§ 24a JuSchG) errichten Regelungen im thematischen Regelungsbereich der Richtlinie. [23] Bei den Bestimmungen über die Vorsorgemaßnahmen (§ 24a und § 24b JuSchG) hat sich mit den Änderungen durch das Durchführungsgesetz zum Digital Services Act der unionsrechtliche Hintergrund verschoben. Diese Vorschriften verstehen sich nicht mehr als (das Landesrecht ergänzende) Regelungen zur Durchführung der AVMD-Richtlinie, sondern als den Vollzug der jugendschutzrechtlichen Bestimmungen des DSA (insbesondere: Art. 28) betreffende Normen.[24] Eingehend erörtert worden ist in der jugendschutzrechtlichen Fachliteratur die Vereinbarkeit der Regelungen des JuSchG mit dem unionsrechtlichen Herkunftslandprinzip, soweit diese Regelungen ihren Geltungsanspruch auch auf Anbieter erstrecken, deren Sitzland nicht Deutschland ist (§ 14a

[21] BVerfGE 31, 113 Rn. 21 (juris).
[22] BVerwGE 85, 169 Rn. 19 (juris).
[23] Begr. zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/24909, S. 29.
[24] Begr. zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/10031, S. 92 f.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abs. 3 Satz 1 JuSchG, § 24a Abs. 4 Satz 1 JuSchG idF des 2. ÄndG).[25] Allerdings stellten die genannten Regelungen schon in der Fassung des 2. JuSchGÄndG diesen Geltungsanspruch unter den Vorbehalt des damals noch im Telemediengesetz ausgeformten Herkunftslandprinzips (heute: § 2 f. DDG, vgl. § 14a Abs. 3 Satz 2 JuSchG in der geltenden Fassung). Dieses blieb also gewahrt und führte bei der gebotenen unionsrechtskonformen Auslegung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu einer erheblichen Einschränkung des extraterritorialen Geltungsanspruchs. [26] In der Neufassung durch das DSA-Durchführungsgesetz 2024 ist für die nun auf Art. 28 DSA umgestellten Vorsorgemaßnahmen iSd § 24a JuSchG die auf ausländische Dienstanbieter bezogene Geltungserstreckung gestrichen worden; auch die unionsrechtlich besonders umstrittene Regelung über den inländischen Empfangsbevollmächtigten (§ 24d JuSchG idF des 2. ÄndG) ist entfallen. Insgesamt bestehen also gegen die novellierten Regelungen unter diesem Gesichtspunkt des Herkunftslandprinzips keine unionsrechtlichen Bedenken. Ob die im Zuge des DSA-Durchführungsgesetzes 2024 geänderten Bestimmungen zur Anbietervorsorge mit dem DSA vereinbar sind, wird im Sachzusammenhang dieser Thematik erörtert (s.u. 8.8.3.).

4.4 Staatsferne der Medien

Im jugendschutzrechtlichen Schrifttum ist gegen die Errichtung der BzKJ (§§ 17 ff. JuSchG) der Vorwurf eines Verstoßes gegen den medienverfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsferne erhoben worden („Verstaatlichung des Jugendmedienschutzes“). [27] Dem vom Bundesverfassungsgericht insbesondere in seiner Rundfunkrechtsprechung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelten Gebot der Staatsferne zufolge dürfen Träger hoheitlicher Gewalt keinen bestimmenden Einfluss auf die Inhalte von Medien ausüben und muss auch die Möglichkeit politischer Instrumentalisierung der Medien durch den Staat ausgeschlossen sein.[28] Allerdings erstreckt sich dieses Gebot nach hier zugrunde gelegter Auffassung schon grundsätzlich nicht auf jugendschutzrechtliche Anforderungen und deren Durchsetzung. [29] Bei diesen Anforderungen, auch soweit sie an jugendgefährdende oder entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte anknüpfen, handelt es sich um gesetzliche Kommunikationsbeschränkungen iSd Art. 5 Abs. 2 GG, die der staatlichen Gewalt nicht entzogen sind. Das Gebot der Staatsferne ist Ausprägung des umfassenderen medienverfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalts der Vielfaltssicherung,[30] um die es bei jugendschutzrechtlichen Anforderungen nicht geht. Zudem haben die Aufgaben und Befugnisse der BzKJ – namentlich im Bereich der Förderung (§ 17a

[25] S. dazu etwa *Ukrow*, in: Erdemir (Hrsg.), das neue Jugendschutzgesetz, 2021, S. 281 ff.
[26] S. dazu *Liesching*, in: BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 55 ff.; § 24a JuSchG Rn. 25 ff. (Stand: 1.6.2025).
[27] *Erdemir*, in: Erdemir (Hrsg.), Das neue Jugendschutzgesetz, 2021, § 1 Rn. 13, 38 ff.
[28] Besonders eingehend: BVerfGE 136, 9 Rn. 43 ff. – ZDF.
[29] *Cornils*, „Staatsferner” Jugendmedienschutz als Verfassungsgebot: ein Missverständnis, in: Die Öffentliche Verwaltung 2022, S. 1 ff.
[30] BVerfGE 136, 9 Rn. 43 ff.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abs. 2 JuSchG) und der Überwachung der Vorsorgemaßnahmen (§ 24a Abs. 1, § 24b Abs. 1 JuSchG) keinen unmittelbaren Inhalte-Bezug.

4.5 Einheitlicher Medienbegriff

Mit der Einführung des einheitlichen Medienbegriffs in § 1 Absatz 1a JuSchG strebt das 2. JuSchGÄndG eine Anpassung an die tatsächliche Entwicklung der Medienkonvergenz an, indem die begriffliche Unterscheidung zwischen Trägermedien und Telemedien „überkuppelt“[31] wird. Die Regelung folgt einer Empfehlung der Bund-Länder-Kommission Medienkonvergenz aus dem Jahr 2016. Die tatsächliche Bedeutung des einheitlichen Medienbegriffs wird in den Bewertungen des jugendschutzrechtlichen Schrifttums eher gering eingeschätzt. Insbesondere überwindet die terminologische Überkuppelung nur sehr begrenzt die weiterhin fortbestehende Anknüpfung der rechtlichen Bestimmungen an die verschiedenen Medienarten.[32] Immerhin wirkt sich der einheitliche Medienbegriff in der vereinfachten Listenführung (§ 18 JuSchG) aus.

Die Ersetzung des früheren nur in Deutschland gebräuchlichen Ausdrucks Telemedien durch den unionsrechtlichen Terminus des „digitalen Dienstes“ mit dem DSA-Durchführungsgesetz soll nach der Vorstellung des Gesetzgebers keine sachliche Änderung bedeuten.[33] Im jugendschutzrechtlichen Schrifttum wird allerdings vertreten, dass damit sehr wohl eine Begrenzung des Anwendungsbereichs einhergehe, insbesondere weil über die Verweisung auf die Legaldefinition des § 1 Abs. 4 Nr. 1 DDG und Art. 1 Abs. 1 lit b der Richtlinie 2015/1535 nur gegen Entgelt erbrachte Leistungen erfasst sind.[34]

4.6 Schutzziele: Normative Bedeutung

Das 2. JuSchGÄndG hat mit § 10a JuSchG erstmals auf Bundesebene explizit die Schutzziele des Jugendmedienschutzes benannt und in dieser Bestimmung den nachfolgenden Regelungen vorangestellt. Mit der Aufnahme eines solchen Zielkatalogs übernimmt der Gesetzgeber eine auch in anderen Sachzusammenhängen etablierte Regelungstechnik moderner Gesetze. Auch hier – wie in anderen Gesetzeswerken[35] – stellt sich mithin die grundsätzliche Frage nach der rechtlichen Bedeutung der Schutzziele. Die Begründung des Gesetzentwurfs nimmt insoweit ein, dass die Schutzzielbestimmungen „in den folgenden Regelungen konkretisiert“ werden und „gleichzeitig einen Orientierungsrahmen für untergesetzliches Handeln“ setzen.[36] Diese Formulierung erscheint hinsichtlich der normativen Bedeutung der Bestimmungen recht zurückhaltend. Insbesondere wird damit allenfalls implizit zum Ausdruck gebracht, dass die Schutzziele durchaus Maßstabwirkung auch für die

[31] *Liesching*, in: BeckOK Jugendschutzrecht, § 1 JuSchG Rn. 30.
[32] S. dazu näher *Dreyer*, in: Erdemir (Hrsg.), Das neue Jugendschutzgesetz, 2021, § 2 Rn. 7; *Liesching*, in: BeckOK Jugendschutzrecht, § 1 Rn. 31.
[33] BT-Drs. 20/10031, S. 92.
[34] *Liesching*, in: BeckOK Jugendschutzrecht, § 1 JuSchG Rn. 44 ff.
[35] S. etwa für §§ 1 f. TKG die Kommentierung bei *Cornils*, in: Geppert/Schütz (Hrsg.), Beck`scher Kommentar zum TKG, 65. Aufl. 2023.
[36] BT-Drs. 19/24909, S. 42.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auslegung und Anwendung der nachfolgenden Regelungen des Gesetzes (und nicht nur für „untergesetzliches Handeln“) entfalten. Gewiss ergeben sich aus § 10a JuSchG allein keine Rechtsfolgen (Pflichten oder Befugnisse). Wohl aber geben sie den Aufgaben, Befugnissen und Pflichten gemäß den Einzelregelungen des Jugendmedienschutzes Inhalt und Richtung vor und sind also sehr wohl Rechtsnormen, nicht bloß unverbindliche Programmsätze. Dies dürfte auch nicht nur für diejenigen Bestimmungen gelten, die explizit auf § 10a Bezug nehmen (§ 17a Abs. 2 Nr. 1, § 24a Abs. 1 Satz 1 JuSchG idF des 2. ÄndG),[37] vielmehr für alle Vorschriften, die in der Sache den Schutz vor Risiken zum Gegenstand haben, welche einem oder mehreren Schutzzielen des § 10a JuSchG korrespondieren. Ohnehin selbstverständlich ist das für diejenigen Bestimmungen, die auf die Legaldefinitionen der klassischen Schutzziele des Schutzes vor entwicklungsbeeinträchtigenden oder jugendgefährdenden Medien (§ 10a Nr. 1 und 2) Bezug nehmen. Nicht zuletzt bilden die Schutzziele auch den Maßstab für die gesetzlich vorgeschriebene Evaluation (§ 29b JuSchG).

Inhaltlich wird in der Erweiterung des Katalogs der Schutzziele der mit dem 2. JuSchGÄndG intendierte Anspruch einer zeitgemäßen Fortentwicklung des Jugendmedienschutzes zum Ausdruck gebracht: Neben die tradierten Ziele des inhaltsbezogenen Schutzes vor jugendgefährdenden und entwicklungsbeeinträchtigenden Medien treten die Schutzziele des Schutzes der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung (§ 10a Nr. 3) sowie das Ziel der Förderung von Orientierung bei der Mediennutzung und Medienerziehung (Nr. 4). Diese Einbeziehung des Schutzes von Nutzungs- und Interaktionsrisiken und des erzieherischen Jugendschutzgedankens bedeuten einen wichtigen Modernisierungsschritt („Paradigmenwechsel“) [38] für die Ausrichtung des Jugendmedienschutzes auf die neuartigen Herausforderungen, die sich aus der Netzkommunikation für die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen ergeben.

[37] Dazu *Dreyer*, in: Erdemir (Hrsg.), Das neue Jugendschutzgesetz, 2021, § 2: „verbindliche Entscheidungsleitlinie“.

[38] *Dreyer*, in: Erdemir (Hrsg.), Das neue Jugendschutzgesetz, 2021, § 2 Rn. 34.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Teil II – Beantwortung der Forschungsfragen

5 Förderung der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes

Mit der Novellierung des Jugendschutzgesetzes wurde der Auftrag der BzKJ um den Bereich der Förderung der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes erweitert (§ 10a Nr. 4 JuSchG). Dieses Kapitel beschreibt die organisatorischen, strategischen und operativen Ansätze der BzKJ zur Umsetzung dieses Auftrags.

Kapitel 5.1 stellt den organisatorischen Aufbau der BzKJ dar. Kapitel 5.2 beschreibt deren Aufgaben sowie umgesetzte Angebote und Maßnahmen, wie die öffentliche Aufklärung über die Spruchpraxis der Prüfstelle oder Formen des institutionellen Austauschs, und beleuchtet, wie diese zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes beigetragen haben. Kapitel 5.3 beschreibt Fördermaßnahmen der BzKJ zur Förderung kindgerechter Zugänge, und Kapitel 5.4 stellt die Unterstützung der BzKJ durch den Beirat sowie die Umsetzung der Jugendbeteiligung dar.

5.1 Der Aufbau der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz

Mit § 17 JuSchG ist die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien als zuständige Bundesoberbehörde festgelegt. Im Zuge der Novellierung des Gesetzes wurde sie in „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ umbenannt. Gleichzeitig erweiterte der Gesetzgeber ihren Aufgabenbereich deutlich: Aus einer reinen Prüfstelle wurde eine Institution mit zusätzlichen Funktionen in Aufsicht, Koordination und Öffentlichkeitsarbeit. Kapitel 5.2 geht im Detail auf die in § 17a JuSchG definierten Aufgaben ein.

Der organisatorische Aufbau wurde im Zuge der Neuaufstellung grundlegend verändert und ausgebaut. Ab 2022 bereitgestellte zusätzliche Haushaltsmittel ermöglichten die strukturelle und personelle Erweiterung der Behörde (siehe Tabelle 4). Die Gesamtausgaben der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz stiegen von 6,0 Mio. € im Jahr 2021 auf 8,2 Mio. € im Jahr 2025. Dabei ist insbesondere der Anstieg der Personalausgaben auffällig. Sie erhöhte sich um rund 130% von 2,7 Mio. € auf 6,3 Mio. €, während die sächlichen Verwaltungsausgaben im selben Zeitraum zurückgingen bzw. konstant blieben.

Eine wichtige Neuerung war die Einrichtung des Referats „Zentrale Aufgaben“ (Referat Z), das für Verwaltungsangelegenheiten und Personalfragen zuständig ist und eigenständig Personal einstellen kann. Damit wurde die bisherige, über das Ministerium laufende Personalverwaltung abgelöst. In der Anfangsphase lag der Schwerpunkt auf dem Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung. Die personelle Entwicklung der Behörde, dargestellt in Tabelle 5, verdeutlicht diesen Ausbau: Während im zweiten Halbjahr 2021 insgesamt 36 Personen beschäftigt waren, waren es 2025 59 Mitarbeitende. Besonders stark gewachsen ist die Zahl der Referentinnen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und Referenten, die von 13 auf 22 anstieg. Auch in den Bereichen Sachbearbeitung und Verwaltung wurden neue Stellen geschaffen, um die erweiterten Aufgaben abdecken zu können.

Tabelle 4: Haushaltspläne der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz

	2021*	2022	2023	2024	2025
	1.000 €	*1.000 €*	*1.000 €*	*1.000 €*	*1.000 €*
Gesamteinnahmen	55	55	55	55	60
Gesamtausgaben	6.024	7.468	7.544	7.544	8.173
Personalausgaben	2.748	3.590	5.585	5.585	6.252
Sächliche Verwaltungs-ausgaben	3.276	3.878	1.959	1.959	1.921

Quelle: Bundeshaushaltspläne, abgerufen auf www.bundeshaushalt.de (Stand Oktober 2025), eigene Darstellung. © InterVal 2025

*) Für das Jahr 2021 wird der Haushaltsplan der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien dargestellt.

Tabelle 5: Personelle Weiterentwicklung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz

	2.HJ/2021*	2.HJ/2025		
	BzKJ	BzKJ	KidD	Gesamt
Hausleitung	2	2	-	2
Mittlere Leitung	1	3	1	4
Referentinnen und Referenten	13	18	4	22
Sachbearbeitung	12	16	2	18
Bürosachbearbeitung	8	12	1	13
Gesamt	**36**	51	8	**59**

Quelle: Daten der BzKJ, eigene Darstellung. © InterVal 2025

*) die KidD wurde erst in 2024 eingerichtet, Vorgänger RDS war zuvor Teil der BzKJ

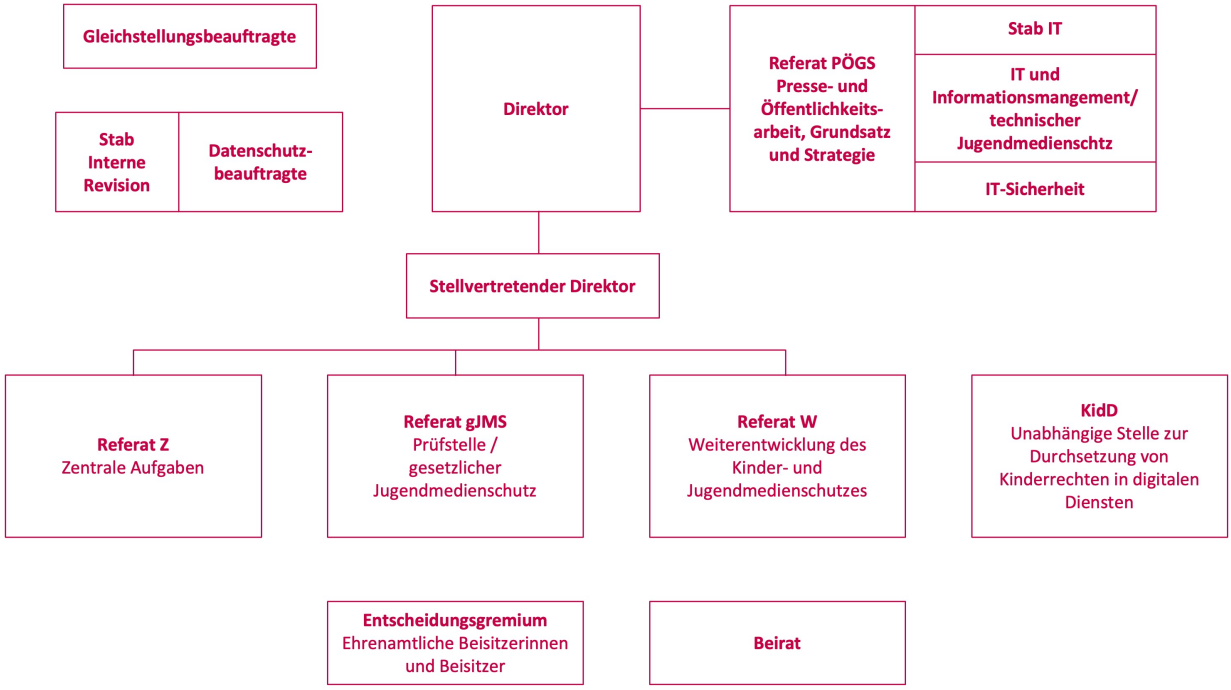
Abbildung 1 zeigt den organisatorischen Aufbau der BzKJ. Die Behörde umfasst drei inhaltlich zuständige Referate:

Das **Referat gJMS** (gesetzlicher Jugendmedienschutz / Prüfstelle) führt Verfahren zur Indizierung von Medien durch, prüft gemeldete Inhalte auf mögliche Jugendgefährdungen und entscheidet im Rahmen von Indizierungsverfahren über deren Aufnahme in die Liste

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

jugendgefährdender Medien. Darüber hinaus koordiniert es die rechtliche Beurteilung von Medieninhalten. Zugehörig ist das Entscheidungsgremium, das aus ehrenamtlichen Beisitzerinnen und Beisitzern besteht und im Rahmen des Indizierungsverfahrens tätig wird (siehe Kapitel 7).

Abbildung 1: Organisationsplan der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz



Quelle: Website der BzKJ, https://www.bzkj.de/bzkj/ueberuns/organigramm, Stand Mai 2025.

Das **Referat W** (Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes) ist für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes zuständig. Es hat die Aufgabe, bestehende Strukturen und Akteure zu vernetzen, Kooperationen zu fördern und neue Initiativen zu unterstützen. Ziel ist es, die BzKJ als zentrale Ansprechpartnerin für Fragen des Kinder- und Jugendmedienschutzes zu etablieren. Der Fokus liegt auf der Steigerung der Selbstbefähigung von Kindern und Jugendlichen im Umgang mit Medien. Kernaufgaben umfassen die Vernetzung von Akteuren, die Förderung von Kooperationen, die Durchführung der ZUKUNFTSWERKSTATT als Diskursformat sowie die Initiierung von Bedarfsanalysen und Förderprogrammen.

Das **Referat PÖGS** (Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Grundsatz und Strategie) wurde erst ab 2022 personell vollständig besetzt. Es löste die zuvor dezentral in den Fachreferaten angesiedelte Öffentlichkeitsarbeit ab und bündelt seither Presse-, Kommunikations- und Strategieaufgaben. Heute versteht sich das Referat nicht nur als Informationsstelle, sondern als kommunikative Schnittstelle zwischen der BzKJ und der Öffentlichkeit. Das primäre Ziel ist die zielgruppengerechte Kanalisierung der gesetzlichen Orientierungsfunktion der BzKJ. Hierfür

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werden vielfältige Kanäle wie die Webseite, Social Media und die Fachzeitschrift genutzt. Die Arbeit erfolgt in enger Abstimmung mit den Fachreferaten.

Das ehemalige Referat RDS (Rechtsdurchsetzung) wurde im Jahr 2024 in die eigenständige **Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (KidD)** überführt. Sie wurde im Zuge der Umsetzung des DSA und der entsprechenden nationalen Vorgaben eingerichtet, um die Aufsicht über Plattformen im Hinblick auf Vorsorgemaßnahmen zum Schutz Minderjähriger zu bündeln und zu stärken. Bereits seit September 2022 war das Referat operativ tätig und befasste sich mit der Überwachung der Anbietervorsorgepflichten, dem Austausch mit Plattformanbietern und der Prüfung konkreter Dienste. Die KidD ist organisatorisch an die BzKJ angebunden, agiert jedoch inhaltlich eigenständig (siehe Kapitel 8.3.2).

Ergänzend zur Referatsstruktur gehören zur BzKJ der Beirat (siehe Kapitel 5.4) als beratendes Gremium sowie die Behördenleitung, die seit dem 1. Juni 2021 von Sebastian Gutknecht wahrgenommen wird.

5.2 Aufgaben der BzKJ und Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes

In § 17a Abs. 2 JuSchG sind die Aufgaben der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz festgehalten. Diese sind:

- Stärkung der gemeinsamen Verantwortungsübernahme von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Koordinierung einer Gesamtstrategie für den Jugendschutz,
- Bereitstellung von Orientierungshilfen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und Fachkräfte,
- Nutzung und Weiterentwicklung von Erkenntnissen aus der Spruchpraxis der Prüfstelle, insbesondere zur Adressierung sozialethischer Desorientierung,
- Förderung öffentlicher Diskurse zum Kinder- und Jugendmedienschutz,
- regelmäßiger Informationsaustausch mit relevanten Institutionen im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes bezüglich deren Spruchpraxis,
- Prüfung und Indizierung jugendgefährdender Medien sowie
- Überwachung der gesetzlichen Vorsorgepflichten von Diensteanbietern.

Im Folgenden werden die Angebote und Maßnahmen beschrieben, die die BzKJ seit 2021 umgesetzt hat, um diese Aufgaben zu erfüllen. Anschließend wird die Umsetzung mit Blick auf die drei wesentlichen Zielsetzungen beleuchtet: die Stärkung der Orientierungsfunktion (Kapitel 5.2.1), die öffentliche Aufklärung über die Spruchpraxis (Kapitel 5.2.2) sowie den institutionellen Austausch zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes (Kapitel 5.2.3).

Auf die beiden in der Aufzählung zuletzt genannten Aufgaben wird in den Kapiteln 7 (Indizierungsverfahren) und 8 (Anbietervorsorgemaßnahmen) im Detail eingegangen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die genannten Informationen in diesem Kapitel beziehen sich auf bereitgestellte Daten der BzKJ und Interviewaussagen von Mitarbeitenden der BzKJ.

Aufbau und Umsetzung der Öffentlichkeitsarbeit: Für den Aufbau der Öffentlichkeitsarbeit wurde seitens des Referats Presse- und Öffentlichkeitsarbeit eine Kommunikationsstrategie konzipiert, welche primär darauf abzielte, die Sichtbarkeit und Bekanntheit der BzKJ zu erhöhen und sie als zentrale Akteurin im Kinder- und Jugendmedienschutz zu etablieren. Diese sah ein zweigestuftes Vorgehen vor: Zunächst konzentrierte sich die BzKJ darauf, in der Fachöffentlichkeit eigene Sichtbarkeit herzustellen, ein Netzwerk aufzubauen, Vertrauen zu schaffen und die Behörde zu etablieren. Im zweiten Schritt soll dann der Fokus auf Kinder, Jugendliche, Eltern und Fachkräfte ausgeweitet werden, um die Orientierungsfunktion zielgruppengerecht zu kanalisieren. Insbesondere der zweite Schritt ist im Jahr 2025 noch nicht abgeschlossen, er ist gerade erst angelaufen.

Die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit umfasst auch die Bearbeitung von Presse- und Bürgeranfragen, Medienberichterstattung, sowie Vorträge für diverse Zielgruppen (z. B. Bildungseinrichtungen oder Akteure aus der Jugendhilfe).

Digitale Informations- und Orientierungsangebote: Die Website der BzKJ (www.bzkj.de) wird seit 2021 kontinuierlich erweitert und um neue Rubriken ergänzt, die zielgruppenspezifische Informations- und Orientierungsangebote bereitstellen. Dazu zählen der „Wegweiser Medienerziehung“, der medienpädagogische Angebote externer Akteure bündelt, sowie eine eigene Website für die KidD (www.kidd.bund.de). Ein Informationsservice (Newsletter) und monatliche alltagsnahe Meldungen auf der Webseite sollen insbesondere Eltern und pädagogische Fachkräfte regelmäßig über aktuelle Entwicklungen und mediale Phänomene im Kinder- und Jugendmedienschutz informieren. Seit 2023 erweitert die BzKJ schrittweise ihre Social-Media-Aktivitäten, zunächst auf LinkedIn und Mastodon, um eine erste Sichtbarkeit bei Fachkreisen zu erzielen. Ein internes Konzept für einen Instagram-Kanal sowie Planungen für Bewegtbildformate auf YouTube befinden sich in der Entwicklung, um künftig auch Kinder, Jugendliche und Eltern direkt anzusprechen und die Orientierungsfunktion zielgruppengerecht zu erweitern. Diese Entwicklung wird von einem spezialisierten Teammitglied für Social Media vorangetrieben.

Publikationen: Viermal im Jahr erscheint die Fachzeitschrift *BzKJ aktuell*, die bis zur Novelle unter dem Titel *BPJM aktuell* veröffentlicht wurde. Neben Informationen zur Indizierungspraxis werden darin auch Diskussionsbeiträge zu aktuellen Fragen des Kinder- und Jugendmedienschutzes veröffentlicht. Eine weitere, der Orientierung dienende Veröffentlichung ist die Publikation *Gefährdungsatlas. Digitales Aufwachsen. Vom Kind aus denken. Zukunftssicher handeln.* [39], die 43 Medienphänomene beschreibt und diese kinderrechtlich sowie pädagogisch einordnet. Die Publikation bietet auf 267 Seiten (2. Auflage 2022) *„einen*

[39] *Brüggen* u.a., Gefährdungsatlas.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

wissenschaftlich fundierten Einblick in die Herausforderungen und Gefährdungen, welche bei der Etablierung eines intelligenten Chancen- und Risikomanagements im Kinder- und Jugendmedienschutz zu berücksichtigen sind.“

Veranstaltungen: Ein zentrales Element zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes ist die ZUKUNFTSWERKSTATT, die seit 2018 als Diskussions- und Orientierungsformat der BzKJ regelmäßig stattfindet und mit der Novellierung gesetzlich verstetigt wurde. Seit 2023 fanden sieben Großveranstaltungen mit jeweils über 100 Teilnehmenden – teils in Präsenz, teils digital – zu drei Themenschwerpunkten statt: sexuelle Gewalt und Belästigung im digitalen Raum, Gefährdung der Demokratiefähigkeit sowie Kontrollverlust in digitalen Umgebungen. Die ZUKUNFTSWERKSTATT dient als Schnittstelle und Diskursformat, das Expertinnen und Experten, die gesamte Verantwortungsträgerlandschaft sowie die Anbieter selbst zusammenbringt, um Impulse zu setzen und den Kinder- und Jugendmedienschutz zeitgemäß weiterzuentwickeln. Ergänzend wurden drei kleinere Roundtables durchgeführt, um die Nutzbarmachung der bisherigen Erkenntnisse aus den Zukunftswerkstätten gemeinsam mit Anbietern zu diskutieren. Die ZUKUNFTSWERKSTATT bietet der BzKJ auch die Möglichkeit, mit Anbietern in den Austausch zu treten, um Maßnahmen der Anbietervorsorge zu diskutieren. Sie dient damit sowohl der Entwicklung neuer Ansätze für den Kinder- und Jugendmedienschutz als auch der Vernetzung und dem interdisziplinären Wissenstransfer. Zusätzlich führt das Referat W Workshops durch, um Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zu erreichen und über aktuelle Themen im Kinder- und Jugendmedienschutz aufzuklären. Ein Beispiel hierfür ist die seit drei Jahren bestehende Kooperation mit der Akademie der kulturellen Bildung, bei der regelmäßig kostenlose Workshops mit je über 100 Anmeldungen angeboten werden.

Kooperationen: Die einzig formalisierte Kooperation ist die Zusammenarbeit mit der Initiative klicksafe, einer der bekanntesten Initiativen in Deutschland im Bereich Medienkompetenz. Im Rahmen dieser Kooperation werden unter anderem gemeinsame Veranstaltungen durchgeführt. Darüber hinaus bestehen mehrere verstetigte, aber nicht vertraglich geregelte Kooperationen. Dazu zählen insbesondere die „Initiative Gutes Aufwachsen mit Medien“, die „Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendmedienschutz“ sowie das Bündnis gegen sexuelle Gewalt im Netz, geschlossen mit der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM).

Regelmäßiger Austausch: Der regelmäßige Informationsaustausch mit im Kinder- und Jugendmedienschutz tätigen Institutionen über die jeweilige Spruchpraxis stellt ein zentrales Instrument der BzKJ dar, um den Kinder- und Jugendmedienschutz weiterzuentwickeln. Ziel dieses Austauschs ist es, Orientierungswissen zu teilen, gemeinsame Kriterien für konsistentere Entscheidungen zu entwickeln und pädagogisch relevante Problemfelder wie etwa Lootboxen, exzessive Mediennutzung oder Kaufappelle zu diskutieren. Darüber hinaus dient der Austausch der frühzeitigen fachlichen Bewertung neuer Produkte und Funktionen im Hinblick auf ihre rechtliche Passfähigkeit.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die BzKJ pflegt hierfür regelmäßige Kontakte zu einer Vielzahl von Akteuren. Dazu gehören die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen – die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK), die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) und die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) – sowie die KJM. Mit diesen Institutionen finden mindestens zwei Austauschtreffen jährlich statt, bei denen aktuelle Entwicklungen im Kinder- und Jugendmedienschutz und Fragen der Spruchpraxis besprochen werden.

Neben diesen formellen Treffen führt die BzKJ auch informelle und dialogische Formate durch. Dazu zählen referatsübergreifende Gespräche, an denen auch die Prüfstelle und die Kindersicherungs- und Durchsetzungsstelle (KidD) beteiligt sind. Ein weiteres wichtiges Format ist die oben bereits erwähnte ZUKUNFTSWERKSTATT, die verschiedene Akteure aus Praxis, Wissenschaft und Anbieterseite zusammenbringt, um aktuelle Themen zu diskutieren und Impulse für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes zu setzen.

Ergänzend pflegt die BzKJ einen regelmäßigen Austausch mit weiteren Kooperationspartnerinnen und -partnern, darunter jugendschutz.net, die Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM), die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), die obersten Landesjugendbehörden (OLJB) und die Landesmedienanstalten. Insgesamt ist die BzKJ in deutlich mehr Gremien aktiv als ihre Vorgängerinstitution und hat dadurch ihre Vernetzungsaktivitäten spürbar ausgeweitet.

5.2.1 Strategien zur Schutzzielverwirklichung (§ 10a Nr. 4 JuSchG): Förderung von Orientierung bei Mediennutzung und -erziehung

Wie oben aufgeführt, wurden mit der Novelle die Schutzziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes um die Förderung von Orientierung für Kinder, Jugendliche, personensorgeberechtigte Personen sowie pädagogische Fachkräfte bei der Mediennutzung und Medienerziehung ergänzt (§ 10a Nr. 4 JuSchG) und die Verfolgung dieser Ziele als Aufgabe der BzKJ definiert.

Inwieweit dieses Ziel erreicht wurde, wurde in Interviews mit 20 Personen beleuchtet. Neben Mitarbeitenden der BzKJ wurden zu diesem Thema Interviews mit Personen aus folgenden Gruppen geführt: Mitglieder des Beirats der BzKJ, Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und/oder Fachkräfte im Kinder- und Jugendmedienschutz, Akteure, mit denen ein Austausch zur Nutzbarmachung der Spruchpraxis erfolgte, Teilnehmende der ZUKUNFTSWERKSTATT und Personen aus der Wissenschaft.

Der Begriff der Orientierung ist im Gesetzestext nicht näher bestimmt, sodass seine Auslegung und praktische Umsetzung zunächst von der BzKJ entwickelt wurde. In den Interviews mit Mitarbeitenden der BzKJ wurde deutlich, dass die Behörde die Förderung von Orientierung als eine proaktive, serviceorientierte Aufgabe versteht, die sich von der früheren, primär juristisch geprägten und reaktiven Kontrolle abhebt. Demnach zielt diese neue Rolle darauf ab, Wissen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

aufzubereiten und zugänglich zu machen, anstatt lediglich zu bewerten oder zu verbieten; sie integriert dabei einen Erziehungsaspekt (siehe auch Kapitel 6).

Die Interviewpersonen außerhalb der BzKJ bewerten die Verankerung der Orientierungsfunktion im Jugendschutzgesetz durchweg positiv. Durch diesen Auftrag habe sich die BzKJ in eine neue, aktivere Rolle als Dialoggestalterin und strategische Akteurin begeben können. Hervorgehoben wird hier insbesondere die Kooperation mit bestehenden Akteuren und die Vernetzung vorhandener Initiativen, etwa im Rahmen der ZUKUNFTSWERKSTATT.

Das Ziel der Förderung von Orientierung erreicht die BzKJ nach Einschätzung der Interviewpersonen mit diesen Maßnahmen aber vor allem bei Fachkräften sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, die im Kinder- und Jugendmedienschutz tätig sind. Demnach würden insbesondere die bereitgestellten Informationen, Materialien und der Austausch in der ZUKUNFTSWERKSTATT als konkrete Unterstützung von Fachkräften geschätzt. Konkrete Daten über die tatsächliche Umsetzung in der medienpädagogischen Praxis liegen allerdings nicht vor.

Für die anderen Zielgruppen – Kinder, Jugendliche und Eltern – wird in den Interviews eine direkte Orientierungsfunktion nicht vergleichbar bei der BzKJ verortet. Die Interviewpersonen vermuten, dass die Wahrnehmung der BzKJ und ihrer Angebote in der breiten Bevölkerung (aktuell noch) gering sei und die Maßnahmen auf diese Zielgruppen höchstens indirekt über Fachkräfte wirken.

Daher sehen die Interviewpersonen erheblichen Verbesserungsbedarf bei der Ansprache von Eltern als Zielgruppe der Medienerziehung. Eltern gelten als unsicher und schwer erreichbar; traditionelle Formate greifen ihrer Ansicht nach nicht mehr. Entsprechend wird der Bedarf an neuen, zielgruppenspezifischen Formaten und klaren Orientierungshilfen betont. Uneinigkeit besteht darüber, ob die BzKJ eigene Angebote für Eltern entwickeln oder ihre bisherige Multiplikatorenstrategie fortsetzen sollte, um Eltern über etablierte Strukturen indirekt zu unterstützen und ihnen fundierte Entscheidungen in der Informationsflut zu erleichtern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Interviewpersonen die BzKJ zwar als wirkungsvolle Akteurin für die Orientierung von Fachkräften sehen, gleichzeitig aber die Wahrnehmung und direkte Wirkung ihrer Maßnahmen bei Kindern, Jugendlichen und Eltern als noch begrenzt einschätzen, sodass die gezielte Ansprache dieser Gruppen aus Sicht der Befragten noch ausgebaut werden sollte. Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Etablierungsstrategie der BzKJ, die sich erst im zweiten Schritt direkt an die Zielgruppen Kinder, Jugendliche und Eltern richten wollte, erscheinen die Einschätzung der interviewten Experten sehr valide.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5.2.2 Öffentliche Aufklärung über die Spruchpraxis der Prüfstelle und medienpädagogische Nutzbarkeit der Indizierung

Gemäß § 17a Abs. 2 Nr. 2 JuSchG soll die BzKJ neben der Orientierung auch die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes fördern. Dabei soll sie Erkenntnisse aus der Gesamtheit der Spruchpraxis der Prüfstelle nutzen, um medienbedingte sozialethische Desorientierungen zu analysieren und geeignete Orientierungshilfen sowie Weiterentwicklungen im Kinder- und Jugendmedienschutz daraus zu entwickeln.

Dieses Thema wurde mit insgesamt 19 Interviewpersonen aus folgenden Gruppen erörtert: Mitarbeitende der BzKJ, Mitglieder des Beirats der BzKJ, Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und Fachkräfte im Kinder- und Jugendmedienschutz, Akteure, mit denen ein Austausch zur Nutzbarmachung der Spruchpraxis erfolgte, Teilnehmende der ZUKUNFTSWERKSTATT und Personen aus der Wissenschaft.

Wie bereits beschrieben, zeigt die Auswertung der geführten Interviews, dass die BzKJ zur Erfüllung dieses Auftrags ihre Kommunikationsstrategie grundlegend neu ausgerichtet hat. Die befragten Personen bei der BzKJ beschrieben einen Paradigmenwechsel: von einer früher primär auf Einzelfallentscheidungen fokussierten Information hin zu einem transparenten Diskurs über Jugendgefährdung, der auch Sachverhalte unterhalb strafrechtlicher Relevanz einschließt.

Diese strategische Informationsvermittlung, deren Umfang und Vielfalt erweitert wurden, wird durch die Öffentlichkeitsabteilung unterstützt. Die spezifische Aufklärung über die Spruchpraxis erfolgt durch Veröffentlichungen, Workshops zur Vermittlung der Indizierungsentscheidungen und -kriterien sowie eine transparente Darstellung dieser Kriterien auf der BzKJ-Webseite.

Tabelle 6 gibt eine Übersicht der Aktivitäten der BzKJ zur Nutzbarmachung von Erkenntnissen aus der Spruchpraxis zwischen den Jahren 2021 (2. Halbjahr) und 2025 (1. Halbjahr).

Inhaltlich liegt der Fokus bei der BzKJ den interviewten Personen zufolge nicht allein auf dem Schutz vor jugendgefährdenden Medien, sondern ebenso auf der Vermittlung gesellschaftlicher Grundwerte, die der Indizierungspraxis zugrunde liegen. Dabei werde besonderer Wert auf die Übersetzung des komplexen, juristisch-wissenschaftlich-pädagogischen Fachgebiets in eine verständliche, aber fachlich korrekte Sprache gelegt, um das Verständnis für verschiedene Zielgruppen zu gewährleisten.

Hinsichtlich der Wahrnehmung der BzKJ-Aufklärungsaktivitäten zeigen die Interviews, dass diese dennoch begrenzt ist und ebenfalls primär die Fachöffentlichkeit erreicht. Obwohl einige Interviewte eine Zunahme an Transparenz und Aktivität konstatieren, werde die Relevanz der Indizierung vor allem punktuell bei prominenten Fällen wahrgenommen. Trotz der Bemühungen der BzKJ, komplexe Inhalte verständlich aufzubereiten, würden Veröffentlichungen wie die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

BzKJ aktuell von vielen Nicht-Expertinnen und -Experten weiterhin als juristisch geprägt und voraussetzungsreich wahrgenommen, was die Zugänglichkeit erschwere.

Tabelle 6: Aktivitäten der BzKJ zur Nutzbarmachung der Spruchpraxis

	2021/02*	2022	2023	2024	2025/01*	Gesamt
Fachbeiträge Zeitschrift	2	4	4	4	2	**16**
Vortrag	1	8	5	0	1	**15**
Workshop	0	0	4	0	2	**6**
Interview/ Hintergrundgespräch	0	0	3	5	0	**8**
Podcast	0	0	1	0	1	**2**
Gesamt	**3**	**12**	**17**	**9**	**6**	**47**

Quelle: Daten der BZKJ zur Nutzbarmachung der Spruchpraxis, eigene Darstellung. © INTERVAL 2025

* Die Daten beziehen sich auf das zweite Halbjahr 2021, bzw. auf das erste Halbjahr 2025.

Aus den Interviews lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Aufklärung über die Spruchpraxis wichtige Impulse gesetzt und die Schutzfunktion der Indizierung gestärkt hat, insbesondere durch die transparentere Kommunikation gegenüber Fachkräften. Eine breitere gesellschaftliche Wirkung bleibt jedoch aufgrund begrenzter Sichtbarkeit und Verständlichkeit noch weitgehend aus.

5.2.3 Beitrag des Informationsaustauschs der BzKJ zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes

Gemäß § 17a Abs. 2 Nr. 3 JuSchG soll die BzKJ auch den Austausch von Informationen über die Spruchpraxis mit anderen im Kinder- und Jugendmedienschutz tätigen Akteuren pflegen, ebenfalls mit dem Ziel, den Kinder- und Jugendmedienschutz weiterzuentwickeln.

Über die Aktivitäten und Erfolge in diesem Bereich wurde mit 19 Interviewpersonen aus folgenden Gruppen gesprochen: Mitarbeitende der BzKJ, Mitglieder des Beirats der BzKJ, Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und Fachkräfte im Kinder- und Jugendmedienschutz, Akteure, mit denen ein Austausch zur Nutzbarmachung der Spruchpraxis erfolgte, Teilnehmende der ZUKUNFTSWERKSTATT und Personen aus der Wissenschaft.

Der von der BzKJ geförderte Informationsaustausch leistet laut Aussagen der Interviewpersonen einen wichtigen Beitrag zur Konsistenz und Orientierung in der Spruchpraxis. Mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Freiwilligen Selbstkontrollen sowie der BzKJ selbst betonen, dass die regelmäßigen Abstimmungen mit diesen Einrichtungen dazu

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

beitragen, gemeinsame Kriterien zu entwickeln und Auslegungsfragen zu klären. Dadurch werde die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen erhöht und die Spruchpraxis der verschiedenen Stellen insgesamt kohärenter gestaltet.

Darüber hinaus wirken die von der BzKJ initiierten und moderierten Formate des Informationsaustauschs als Impulsgeber für Innovationen im Kinder- und Jugendmedienschutz. Insbesondere die ZUKUNFTSWERKSTATT, aber auch andere Veranstaltungen und informelle Netzwerke werden von Anbieterseite sowie von Fachakteuren als wichtige Plattformen beschrieben, um neue Themen frühzeitig zu identifizieren, unterschiedliche Perspektiven einzubringen und Impulse für die Weiterentwicklung von Schutzmaßnahmen zu setzen bzw. zu erhalten.

Die Expertise und Vernetzungsfunktion der BzKJ finden auch in konkreten Kooperationsprojekten Anwendung. So suchte die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung den Austausch mit der BzKJ, um sich über Indizierungsverfahren zu informieren und Beratung zur Aufbereitung des Themas Konversionsbehandlungen in ihren Medien zu erhalten. Die Unterstützung durch die BzKJ, unter anderem mit juristischer Expertise, wurde als "sehr fruchtbar und hilfreich" bewertet. Ein weiteres Beispiel ist die enge Kooperation im Rahmen des Bündnisses gegen sexuelle Gewalt, die die gemeinsame Entwicklung einer Übersicht über bestehende Präventionsangebote vorsieht.

In allen Interviews wird der Kulturwandel von der Bundesprüfstelle hin zu einer offeneren, dialogorientierten Institution betont. Nach Aussagen der Interviewpersonen ist die BzKJ in Fachkreisen deutlich präsenter und tritt stärker als Moderatorin und Impulsgeberin für Weiterentwicklung auf. Der von der BzKJ organisierte Informationsaustausch leiste demnach einen substanziellen Beitrag zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes, indem er vielfältige Dialogformate etabliert, Synergien fördert und Expertise bereitstellt.

Gleichzeitig verweisen die Befragten auf Grenzen der Wirksamkeit des Austauschs. Die Rolle der BzKJ wird überwiegend als impulsgebend beschrieben: Eine verbindliche Steuerung oder Vereinheitlichung der Spruchpraxis von Selbstkontrolleinrichtungen über alle beteiligten Institutionen hinweg könne sie aufgrund ihrer rechtlichen Stellung nicht leisten. Hinzu kommen strukturelle Einschränkungen, etwa begrenzte personelle Ressourcen und eine Reichweite, die vor allem Fachkreise erfasst, die eine nachhaltige Bündelung und Steuerung des Austauschs erschweren.

Insgesamt verdeutlichen die Interviews, dass der institutionelle Informationsaustausch der BzKJ wesentlich zur inhaltlichen und strukturellen Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes beiträgt, indem er Orientierung schafft, Innovationen anstößt und Impulse in dem Multi-Akteursgefüge des Jugendmedienschutzes setzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5.3 Fördermaßnahmen zur Förderung kindgerechter Zugänge

Die BzKJ kann zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes Maßnahmen fördern oder selbst durchführen, die die in § 17a Abs. 2 JuSchG genannten Ansätze zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes unterstützen.

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zur Förderung des Kinder- und Jugendmedienschutzes initiierte die BzKJ erstmalig im Jahr 2023 ein eigenes kleines Förderprogramm. Dieses Programm wurde als flexibles, jährliches Format konzipiert, um bedarfsgerecht und zielgerichtet Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung zu unterstützen. Zur fundierten Ausgestaltung der Förderinhalte der zweiten Förderperiode wurde zunächst eine umfassende Bedarfs- und Bestandsstudie in Auftrag gegeben, welche die Kindgerechtheit und Nutzungsgewohnheiten digitaler Angebote für Kinder untersucht hat.[40] Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Deutschland zwar über eine gut ausgebaute Kinderangebotslandschaft verfügt, diese jedoch rückläufig und oft nicht altersgerecht ist. Insbesondere würden kindgerechte Beteiligungs- und Austauschmöglichkeiten fehlen, vor allem in mobilen und sozialen Medien. Kinder nutzen daher zunehmend Angebote, die eigentlich für ältere Zielgruppen gedacht sind, da sichere und attraktive Alternativen kaum vorhanden sind.[41]

Die erste Förderperiode fand 2023 noch vor Abschluss dieser Studie statt und verfolgte einen breiten Ansatz zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes. In diesem Rahmen wurden sechs Projekte mit insgesamt rund 180.000 Euro gefördert. Zwei der Projekte zielten auf eine niedrigschwellige Aufklärung ab: eines richtete sich an Erziehungsberechtigte zur Unterstützung der Begleitung von Kindern im Medienalltag, ein weiteres an Erziehungsberechtigte und Kinder zum Thema Cybergrooming. Zwei weitere Projekte setzten auf der Anbieterseite an, indem zum einen ein Prototyp für ein kindgerechtes soziales Medium entwickelt und zum anderen Orientierungshinweise für eine jugendgerechte Ausgestaltung von allgemeinen Geschäftsbedingungen erarbeitet wurden. Darüber hinaus ermöglichte die Förderung über zwei weitere Projekte die Weiterentwicklung einer bestehenden Kinder-Suchmaschine und eines Jugendschutzprogrammes, wodurch deren Nutzungsmöglichkeiten erweitert werden konnten.[42]

In der zweiten Förderperiode wurden die Ergebnisse der oben erwähnten Bedarfs- und Bestandsstudie bereits berücksichtigt und der Schwerpunkt auf kindgerechte Zugänge gelegt. Insgesamt wurden sieben Projekte mit einem Fördervolumen von knapp 225.000 Euro ausgewählt. Zwei der Projekte zielten auf eine verbesserte Auffindbarkeit von

[40] *Baumann u.a.*, Kindgerechte Online-Angebote; *Gangloff,* merz | medien + erziehung 3/2022.

[41] Kindgerechte Zugänge wurden in den Interviews als Kinderrecht auf qualitativ hochwertige digitale Teilhabe verstanden, das über technische Schutzmechanismen hinausgeht und intuitive, altersgerechte Bedienoberflächen, verständliche Datenschutzinformationen sowie vielfältige, nicht-kommerzielle Inhalte umfasst.

[42] Siehe die Projektübersicht in den von der BzKJ bereitgestellten Daten auf ihrer Website (2023): https://www.bzkj.de/bzkj/service/alle-meldungen/bzkj-foerdert-sechs-projekte-zur-weiterentwicklung-des-kinder-und-jugendmedienschutzes-231604 (zuletzt abgerufen am 17.09.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Orientierungsangeboten sowie altersgerechten, qualitätsgeprüften Internetangeboten für Kinder und somit auf eine Steigerung der Bekanntheit empfehlungswerter Angebote ab. Vier weitere Projekte förderten die Weiterentwicklung bestehender Angebote. Dazu zählten zum einen die barrierefreie Entwicklung eines Feedback-Tools für ein Kinder-Online-Lexikon sowie die Schaffung eines barrierefreien Zugangs zu einer Webseite mit Informations- und Beratungsangeboten für junge Menschen. Zum anderen wurden die Entwicklung neuer Peer-to-Peer Austauschmöglichkeiten für Kinder zum Thema Internet auf einer pädagogisch betreuten Online-Plattform sowie die Weiterentwicklung einer App zur Reduzierung der Bildschirmzeit gefördert. Ein siebtes Projekt hatte die niedrigschwellige Aufklärung von Kindern und Erziehungsberechtigten zur sicheren Nutzung von Online-Spielen zum Ziel. Die durchschnittliche Förderdauer der Projekte lag zwischen drei und fünf Monaten.[43]

Die in 2023 und 2024 geförderten Programme adressierten unterschiedliche Zielgruppen, darunter Erziehungsberechtigte, Kinder und Anbieter. Die meisten Projekte konzentrierten sich auf die Förderung der Weiterentwicklung von Angeboten, die sich an Kinder im Grundschulalter sowie im frühen Alter der weiterführenden Schulen richten. Die zukünftige dritte Förderperiode, deren Ausschreibung voraussichtlich in 2026 erfolgt, wird die finalen Studienergebnisse integrieren und sich thematisch auf Künstliche Intelligenz und Demokratieförderung im Kontext kindgerechter digitaler Angebote konzentrieren. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zeigt Eckdaten der drei Förderperioden im Überblick.

Tabelle 7: Überblick Förderperioden, Anträge und geförderte Projekte

Anträge	Förder-jahr	Anzahl Förder-anträge	Anzahl geförderte Projekte	Förder-volumen
1. Förderperiode *Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes*	2023	7 Anträge	6 Projekte	180.000 €
2. Förderperiode *Kindgerechte digitale Angebote und Maßnahmen zur Orientierung*	2024	13 Anträge	7 Projekte	225.000 €
3. Förderperiode *Weiterentwicklung kindgerechter digitaler Angebote in den Bereichen Interaktion, Kommunikation, KI und Demokratiefähigkeit*	Ausschreibung voraussichtlich erst 2026			

Quelle: Daten der BzKJ, eigene Darstellung. © INTERVAL 2025

[43] Siehe die Projektübersicht in den von der BzKJ bereitgestellten Daten auf ihrer Webseite (2024): https://www.bzkj.de/bzkj/service/alle-meldungen/kindgerechte-digitale-angebote-entwickeln-bzkj-bewilligt-foerderantraege-fuer-sieben-projekte-242356 (zuletzt abgerufen am 27.01.2026).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu den Fördermaßnahmen der BzKJ zur Schaffung kindgerechter Zugänge wurden neun Interviews mit folgenden Gruppen geführt: Mitarbeitende der BzKJ, Beiratsmitglied, geförderte Institutionen und Wissenschaft.

Nach Einschätzung aller interviewten Personen haben die Fördermaßnahmen der BzKJ wichtige Impulse für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes gesetzt und das Themenfeld gestärkt. Die geförderten Projekte hätten gezielt auf kindgerechte Gestaltung, barrierefreie Zugänge und verständliche Informationen für Kinder ab dem Vorschul- bzw. Grundschulalter gesetzt. Kinder unter drei Jahren, die nach Empfehlungen des Bundesverbandes der Kinder- und Jugendärzte bildschirmfrei aufwachsen sollten, wurden von keinem der Projekte adressiert. Durch die entwickelten niedrigschwelligen Angebote für Grundschul- und ältere Kinder, partizipativen Ansätze und medienpädagogischen Unterstützungen können sowohl Schutz als auch Selbstbestimmung im digitalen Raum gestärkt werden. Ebenfalls positiv bewertet wird von den Interviewten aus geförderten Institutionen das effiziente Fördermanagement der BzKJ.

Betrachtet man die Wirkung der Förderung, so sind sich die Interviewpersonen einig, dass sich diese vor allem in einer konkreten Problemanalyse und -benennung zeige. Die unmittelbare Wirkung auf die Schaffung neuer oder erweiterter kindgerechter Zugänge selbst wird hingegen als begrenzt eingeschätzt.

Der Evaluation liegen keine eigenen Erkenntnisse vor, ob die Ergebnisse der geförderten Projekte langfristig Wirkung entfalten. Mehrfach wird in den Interviews betont, dass die verfügbaren Fördersummen sowie die kurzen Laufzeiten zu gering seien, um die angestrebten Wirkungen umfassend zu erzielen. Aus Sicht der Fördernehmenden könne die Förderung allein bestehende Lücken nicht schließen; notwendig seien eine bessere finanzielle Ausstattung, längere Förderzeiträume sowie Anreize für Plattformanbietende, kindgerechte Angebote selbst zu entwickeln. Insgesamt sehen die Interviewten in der Förderung trotzdem einen wichtigen, aber eben noch ausbaufähigen Beitrag zur Schaffung kindgerechter digitaler Zugänge.

5.4 Unterstützung der BzKJ durch den Beirat und Umsetzung der Jugendbeteiligung

Die Einrichtung eines Beirats durch die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz ist in § 17b JuSchG gesetzlich verankert. Ziel des Beirats ist es, die BzKJ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 17a Absatz 2 Satz 1 JuSchG, d. h. der Weiterentwicklung des Kinder- und Medienschutzes durch geeignete Maßnahmen, insbesondere „die Förderung einer gemeinsamen Verantwortungsübernahme von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Koordinierung einer Gesamtstrategie zur Verwirklichung der Schutzziele des § 10a“, zu beraten.

Für die Evaluation wurden insgesamt 14 Interviews herangezogen, in denen die Rolle des Beirats thematisiert wurde. Befragt wurden folgende Akteursgruppen: Mitarbeitende der BzKJ,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mitglieder des Beirats der BzKJ, Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und Fachkräfte sowie Personen aus der Wissenschaft.

Der Beirat der BzKJ setzt sich aus 24 Mitgliedern zusammen, davon zwölf ordentliche Mitglieder und zwölf Stellvertretungen. Die gesetzliche Grundlage sieht vor, dass mindestens drei Plätze von Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen besetzt werden, darunter zwei für Jugendliche bis 17 Jahre. Die Mitglieder werden jeweils für drei Jahre berufen. Der Beirat hat sich erstmals im Mai 2022 konstituiert, im Jahr 2025 begann eine neue Amtsperiode. Der Beirat tagt zweimal jährlich und dient als Beratungs- und Diskussionsgremium für die BzKJ. Zu seinen Aufgaben – die in einer eigenen Geschäftsordnung[44] geregelt sind – gehört die Beratung zu konkreten Fragestellungen, etwa zu neuen Diensten oder zur Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus wirkt der Beirat an strategischen Themen der ZUKUNFTSWERKSTATT mit und ermöglicht es jedem Mitglied, eigene Themen in die Sitzungen einzubringen.

Die Zusammensetzung des Beirats wird überwiegend positiv bewertet. Nach der ersten Turnusperiode und dabei stattfindenden Evaluationsgesprächen wurden Anpassungen vorgenommen, um die fachliche Breite und Vielfalt noch weiter zu erhöhen: Kinder- und Jugendpsychotherapeutinnen und -therapeuten sowie Vertretungen der Jugendsozialarbeit wurden ergänzt und bei den Jugendlichen wurde auf eine größere soziale Vielfalt geachtet. Die Beiratstätigkeit wird von Mitgliedern des Beirats mehrfach als win-win-Situation beschrieben: Der Beirat wirke auch nach außen und Inhalte würden über die Mitglieder und die dort vertretenen Organisationen weitergegeben, wodurch er eine Multiplikatorfunktion erfülle.

Die Beiratsmitglieder beschreiben die Zusammenarbeit untereinander und mit der BzKJ insgesamt als positiv. Lediglich bei sehr unterschiedlichen Fachkenntnissen innerhalb des Beirats, etwa bei komplexen Themen wie dem DSA, würden sich gelegentlich Herausforderungen ergeben.

Von Seiten externer Interviewpersonen wird der Beirat als legitimatorisches Gremium gesehen, das den Entscheidungen und Strategien der BzKJ durch externe Expertise zusätzliche Legitimität verleiht. Die Beiratsmitglieder selbst empfinden die Wirkung ihrer Beiträge auf die Entscheidungen der BzKJ als nur begrenzt nachvollziehbar, nehmen jedoch ein großes Interesse an ihren Einschätzungen wahr. In diesem Kontext wurde vereinzelt der Bedarf an größerer Transparenz über die Integration ihrer Diskussionsergebnisse in die Arbeit der BzKJ sowie an klareren Rückmeldungen zur Umsetzung der beratenden Funktion geäußert. Insgesamt äußerten die interviewten Beiratsmitglieder jedoch eine hohe Zufriedenheit mit der Zusammensetzung, Organisation und der Zusammenarbeit mit der BzKJ.

Nach Einschätzung der befragten Personen wird die Integration der Perspektive von Kindern und Jugendlichen im Beirat der BzKJ als strukturierter, ernstgemeinter und wertgeschätzter

[44] Vgl. https://www.bzkj.de/resource/blob/201448/9049c7dd6a9135382d4e42defa687b84/geschaeftsordnung-beirat-bzkj-data.pdf (zuletzt abgerufen am 14.11.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sowie innovativer Beteiligungsansatz wahrgenommen. Die jugendlichen Mitglieder berichten, dass sie aktiv an den Sitzungen teilnehmen und von den anderen Mitgliedern respektvoll auf Augenhöhe behandelt werden. Vorbereitende digitale Treffen und die Begleitung durch Mitarbeitende der BzKJ ermöglichen den Jugendlichen, ihre Beiträge fundiert einzubringen. Den Aussagen der anderen Beiratsmitglieder zufolge setzen die jugendlichen Mitglieder relevante Impulse, etwa zu TikTok-Algorithmen oder Instagram-Jugendkonten, und verstärken bestehende Diskussionen. Mitarbeitende der BzKJ berichten zudem, dass die jugendlichen Mitglieder in Reaktion auf ihrer Beiratstätigkeit auch an anderen Stellen stark nachgefragt würden, etwa für die Mitwirkung an Veranstaltungen oder Formaten wie Podcasts und Interviews. Um dies zu koordinieren und die Beteiligung weiter auszubauen, plant die BzKJ aktuell das Netzwerk „BzKJ Jugend digital“. Jedoch weisen einige Interviewpersonen darauf hin, dass die jugendlichen Mitglieder überwiegend bildungsnahe Perspektiven einbringen, wodurch andere Sichtweisen möglicherweise weniger stark vertreten sind.

Insgesamt wird der Beirat als wertvolles, partizipatives Gremium wahrgenommen, das die BzKJ berät, externe Expertise einbringt und die Perspektiven von Kindern und Jugendlichen strukturiert einbezieht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6 Verbesserung der Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, den Kinder- und Jugendmedienschutz zeitgemäß weiterzuentwickeln – insbesondere durch eine Verbesserung von Orientierung und Transparenz für Kinder, Jugendliche, Eltern und pädagogische Fachkräfte im Rahmen der Kennzeichnung von Medien.

Orientierung meint in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit die genannten Zielgruppen die Alterskennzeichen und Deskriptoren kennen, verstehen und in ihre medienbezogenen Entscheidungen einbeziehen können. Beiträge, die zur Orientierung beitragen, vermitteln die Bedeutung von Alterskennzeichen und ergänzenden Deskriptoren in alltagsnaher Sprache, erläutern deren Anwendung über verschiedene Medienformate hinweg – etwa bei Filmen, Spielen, Streamingdiensten oder Online-Plattformen – und unterstützen so fundierte medienpädagogische Einschätzungen auch ohne tiefgehende Fachkenntnisse. Laut § 10a Absatz 4 JuSchG ist die Förderung von Orientierung ein ausdrückliches Schutzziel des Kinder- und Jugendmedienschutzes (siehe auch Kapitel 4 und Kapitel 5.2.1).

Der Begriff **Transparenz** wird im Jugendschutzgesetz zwar nicht ausdrücklich genannt, ist jedoch in der Intention vieler Regelungen angelegt. Transparenz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Kriterien, Verfahren und Entscheidungen zur Alterskennzeichnung sowie aus der Spruchpraxis nachvollziehbar, verständlich und öffentlich zugänglich sind. Eine transparente Berichterstattung macht deutlich, auf welcher Grundlage Alterskennzeichen vergeben wurden, ob und in welchem Umfang Begründungen veröffentlicht werden, wie diese kommuniziert werden (z. B. in Form von Prüfberichten oder Kurzfassungen) und ob die verwendete Sprache für die Zielgruppen tatsächlich verständlich ist.

Das folgende Kapitel widmet sich den Neuerungen im JuSchG im Bereich der Alterskennzeichnung und dem Einfluss auf Transparenz und Orientierung für Minderjährige, Personensorgeberechtige und Fachkräfte.

Zunächst wird dazu in Kapitel 6.1 die Funktion der Alterskennzeichnung kurz erläutert, um anschließend in Kapitel 6.2 auf die Neuerungen einzugehen: Nutzungs- und Interaktionsrisiken (Kapitel 6.2.1) und die Einführung von Deskriptoren (Kapitel 6.2.2). Die Wirkung dieser Neuerungen auf Transparenz und Orientierung wird in Kapitel 6.2.3 erläutert. Kapitel 6.3 beleuchtet die Durchwirkung von Alterskennzeichen zwischen JuSchG und JMStV. Die neue Kennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen behandelt Kapitel 6.4, genauer den Anwendungsbereich (Kapitel 6.4.1), die Rechtsfolgen sowie die Umsetzung in der Praxis (Kapitel 6.4.2) und schließlich die Wirkung auf Transparenz und Orientierung für die betreffenden Zielgruppen (Kapitel 6.4.3). Abschließend werden die Ergebnisse einer Resonanzanalyse zur öffentlichen Wahrnehmung zentraler Elemente des reformierten

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Jugendmedienschutzgesetzes als weiteren Aspekt der Orientierungsfunktion dargestellt (Kapitel 6.5).

6.1 Funktion der Alterskennzeichnung nach dem JuSchG

Das Jugendschutzgesetz regelt Alterskennzeichnungen von Filmen und Spielprogrammen, die bei Filmveranstaltungen gezeigt (§ 11 JuSchG), auf Bildträgern verbreitet (§ 12 JuSchG) oder auf Bildschirmspielgeräten (§ 13 JuSchG) bzw. Film- und Spieleplattformen (§ 14a JuSchG) bereitgehalten werden. Damit wird die Kennzeichnung generell nur für bestimmte Medien vorgeschrieben, während etwa Bücher keinen Kennzeichnungsregelungen unterliegen. Grundsätzlich normiert das Jugendschutzgesetz dabei keine generellen Pflichten zur Kennzeichnung der durch es regulierten Medien. Da jedoch davon ausgegangen wird, dass bestimmte (kennzeichnungspflichtige) Medien der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen schaden können, unterliegen ungekennzeichnete, aber an sich kennzeichnungspflichtige Medien einer Reihe von Beschränkungen, die ihre öffentliche Verbreitung und damit die Vermarktung erschweren, §§ 11–13 JuSchG.[45] Der generell sehr strenge[46] Rechtsrahmen des Jugendmedienschutzes findet hier eine seiner stärksten Ausprägungen. Zu beachten ist dabei, dass sich der Anwendungsbereich des JuSchG nicht auf alle Medien bezieht und vor allem Trägermedien adressiert, nach der JuSchG-Novelle allerdings auch einige digitale Dienste (vgl. § 14a JuSchG, Kapitel 6.4).

Die Kennzeichnung von Medien nach dem JuSchG umfasst die Alterskennzeichnung der Stufen 0, 6, 12, 16 und 18 (§ 14 Abs. 1 JuSchG) und die Vergabe von Deskriptoren (§ 14 Abs. 2a JuSchG). Für die Alterskennzeichnung ist maßgeblich, ob ein Medium für die entsprechende Altersstufe entwicklungsbeeinträchtigend ist. Der Begriff ist seit der Reform in der Zielbestimmung des § 10 a Nr. 1 JuSchG legaldefiniert und unterscheidet sich inhaltlich nicht von der vormaligen Definition in § 14 Abs. 1 JuSchG, aus dem die Definition – ohne materielle Änderungen – gestrichen wurde. [47] Ein Medium ist demnach entwicklungsbeeinträchtigend, wenn es geeignet ist, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen. Bislang waren für den Begriff allein medieninhaltliche Faktoren maßgeblich, [48] dies hat sich im Rahmen der JuSchG-Novelle geändert (vgl. § 10b JuSchG in Kapitel 6.2.1). Eine wichtige Verknüpfung besteht zwischen der Kennzeichnung von Medien als nicht jugendfrei und der Indizierungspraxis: Eine Kennzeichnung „ab 18 Jahren“ bedeutet, dass das Medium nicht als jugendgefährdend

[45] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 11 JuSchG Rn. 3; § 12 Rn. 1; § 13 Rn. 2 (Stand: 01.06.2025).

[46] „Der deutsche Jugendmedienschutz gilt seit Längerem als einer der restriktivsten Rechtsrahmen der westlichen Welt“, *Dreyer*, KJug 2020, 130; ähnlich *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 1, *Hentsch/v. Petersdorf*, MMR-Beil. 8/2020, 3.

[47] *Liesching* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jgendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 12 (Stand: 01.06.2025); so auch der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers, BT-Drs. 19/24909, S. 44. Zu den Änderungen durch die neu eingeführten Nutzungs- und Interaktionsrisiken siehe unter 6.1.3.

[48] Siehe dazu etwa *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 3 Rn. 30 ff.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(vgl. § 15 JuSchG) gilt und stellt insoweit einen positiven Jugendbescheid dar, der zu einer Indizierungssperre führt, § 18 Abs. 8 S. 1 JuSchG [49] (vgl. Kapitel 7).

6.2 Neuerungen in der Alterskennzeichnung

Mit der JuSchG-Novelle wurde die Alterskennzeichnung grundlegend modernisiert. Neben inhaltlichen Aspekten werden seither auch Interaktions- und Nutzungsrisiken berücksichtigt, um Kinder und Jugendliche in digitalen Medienumgebungen besser zu schützen. Die praktische Umsetzung erfolgt dabei über ergänzende Kennzeichnungen durch sogenannte Deskriptoren, die sowohl die wesentlichen Gründe für die Altersfreigabe als auch spezifische Risiken der Mediennutzung sichtbar machen.

6.2.1 Einfluss von Nutzungs- und Interaktionsrisiken auf die Alterskennzeichnung

Die Alterskennzeichnung bleibt auch nach dem 2. JuSchGÄndG eines der relevantesten Instrumente des Jugendmedienschutzes. Maßgebliches Kriterium für die Vergabe ist dabei die Einschätzung, ob und für welche Altersstufen das betroffene Medium entwicklungsbeeinträchtigend ist. Die Legaldefinition aus § 10a Nr. 1 JuSchG wird dabei durch § 10b JuSchG weiter ausdifferenziert. Ausgangspunkt bleibt durch § 10b Abs. 1 JuSchG der Medieninhalt, die Betrachtung orientiert sich insoweit an der bisherigen Praxis.[50] Seit dem 2. JuSchGÄndG können sich allerdings auch „Risiken für die persönliche Integrität“ auf die Alterskennzeichnung auswirken.[51] Damit ist eine neue Risikokategorie geschaffen, die eng mit dem in § 10a Nr. 3 JuSchG normierten Schutzziel der persönlichen Integrität verknüpft ist.[52] Dieses Schutzziel soll insbesondere entwicklungsbezogene Aspekte der Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts von Kindern und Jugendlichen erfassen[53] (vgl. Kapitel 4). Der Gesetzgeber verbindet diese Risiken mit Phänomenen digitaler Mediennutzung („Sexting, Cybergrooming oder Cybermobbing“), [54] die nicht primär im Inhalt, sondern im Nutzungsgeschehen entstehen können.[55] Konkret können Risiken für die persönliche Integrität z. B. dann auftreten, wenn unerwünschter Kontakt mit Fremden möglich ist.

Unter Nutzungsrisiken werden dabei Gefährdungen verstanden, die aus der Art der Nutzung eines Mediums entstehen – etwa durch Kommunikationsmöglichkeiten, kaufbezogene Anreize oder glücksspielähnliche Mechanismen – und somit nicht überwiegend inhaltlicher Natur sind.

Davon abzugrenzen sind Interaktionsrisiken bzw. Nutzungsfunktionalitäten. Diese bezeichnen zunächst nur die vorhandenen Interaktionsformen (z. B. Chats, Multiplayer-Funktionen, In-

[49] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, 2021, § 3 Rn. 38.
[50] *Liesching* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 10b JuSchG Rn. 13 f (Stand: 01.06.2025).
[51] Kritisch dazu *Hilgert/Sümmermann*, MMR 2020, 300, 303.
[52] *Dreyer*, in Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 10b JuSchG Rn. 16.
[53] Leitkriterien der USK für die jugendschutzrechtliche Bewertung von digitalen Spielen, Stand Dezember 2024, S. 9.
[54] BT-Drs. 19/24909, S. 42.
[55] BT-Drs. 19/25207, S. 3.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Game-Käufe). Solche Interaktionsmöglichkeiten stellen nicht automatisch ein Risiko dar, können aber regelmäßig, je nach Ausgestaltung, ein Gefährdungspotenzial entwickeln und werden daher im Kennzeichnungsverfahren angezeigt. Auf diese Weise unterstützt das erweiterte JuSchG den Orientierungszweck für Sorgeberechtigte und Fachkräfte.

Wie die verschiedenen Risikodimensionen bei der Alterskennzeichnung berücksichtigt werden sollen, ergibt sich aus § 10b JuSchG. Ausgangspunkt ist dabei Abs. 1, der festlegt, dass „insbesondere“ inhaltliche Risiken für die Alterskennzeichnung maßgeblich sind. Nutzungs- und Interaktionsrisiken können dagegen nach § 10b Abs. 2 JuSchG nur berücksichtigt werden, „wenn diese […] eine abweichende Gesamtbeurteilung über eine Kennzeichnung nach § 14 Abs. 2a JuSchG hinaus rechtfertigen.“ Die Voraussetzung für eine Anpassung der Altersfreigabe aufgrund von Nutzungs- und Interaktionsrisiken wird in § 10b Abs. 2 und 3 JuSchG geregelt. Damit legt die Norm ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugrunde: Nutzungs- und Interaktionsrisiken sind grundsätzlich über Deskriptoren abzubilden und führen nur dann zu einer abweichenden Alterskennzeichnung, wenn sie die Gesamtbewertung verändern.[56] Die praktische Bewertung erfolgt demnach in zwei Schritten: Zunächst wird die inhaltliche Wirkung des Mediums beurteilt. Anschließend können unter Einbeziehung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken die Ergebnisse angepasst werden. Auf diese Weise entsteht eine kombinierte Bewertung, die sowohl inhaltliche Aspekte als auch die Begleitumstände der Nutzung berücksichtigt.[57]

Die Einführung der Nutzungs- und Interaktionsrisiken in § 10b JuSchG stellt einen bedeutsamen Schritt zur Erweiterung des Schutzverständnisses im Jugendmedienschutz dar. Allerdings wirft die Norm eine Reihe von erheblichen Abgrenzungs- und Auslegungsproblemen auf. Ein relevantes Abgrenzungsproblem betrifft die Grenzen zwischen inhaltlichen und nutzungsbezogenen Risiken. § 10b Abs. 2 S. 1 JuSchG schreibt insoweit vor, dass inhaltsbezogene Risiken aus dem Begriff der Nutzungs- und Interaktionsrisiken auszuscheiden sind. Gleichzeitig werden durch § 10b Abs. 3 S. 2 JuSchG Beispiele für Nutzungs- und Interaktionsrisiken genannt, denen auch eine medieninhaltliche Risikodimension zukommt: Dies zeigt sich sowohl bei „glücksspielähnlichen Mechanismen“ als auch bei „nicht altersgerechten Kaufappellen“. So wird ein glückspielähnlicher Mechanismus nur dann ein Nutzungsrisiko sein, wenn dies im Zusammenwirken bestimmter Mechanismen liegt, die ein glückspielähnliches Erlebnis hervorrufen; die (positive) Darstellung von Glücksspiel ist dagegen ein inhaltliches Risiko.[58] Noch deutlicher wird dies bei „nicht altersgerechten Kaufappelle[n] insbesondere durch werbende Verweise auf andere Medien“. Das angesprochene Risiko liegt hier in der Rezeption des anderen, einer höheren Alterseinstufung unterliegenden Mediums,

[56] BT-Drs. 19/27289, S. 13.

[57] *Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 10b JuSchG Rn. 16; Dreyer vertritt dabei, dass neue Risikodimensionen auch unabhängig von einer Anpassung des Begriffs „entwicklungsbeeinträchtigend“ hätten einbezogen werden können, *Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 10b JuSchGRn. 13.

[58] Ähnlich *Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 2 Rn. 55.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

damit letztlich also in dessen Inhalt.[59] Die von § 10b Abs. 2 S. 1 JuSchG aufgestellte Forderung einer allein auf die Mediennutzung abstellenden Betrachtung wird demnach nicht einmal von den von der Norm geregelten Beispielen für auf die Nutzung bezogenen Risiken durchgehalten.

Weiterhin verknüpft die Norm die Risikodimensionen eigener und fremder Inhalte miteinander. Augenfällig wird dies bei § 10b Abs. 3 S. 1 JuSchG, der verlangt, etwaige Vorsorgemaßnahmen nach § 24a Abs. 1 und 2 JuSchG bei der Einbeziehung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken in die Kennzeichnung von Medien angemessen zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber stellt damit klar, dass Spieleanbieter auch Diensteanbieter i. S. d. § 24a JuSchG sein können.[60] Damit knüpft die Regelung für die Kennzeichnung eigener Inhalte an Vorsorgemaßnahmen hinsichtlich fremder Informationen an und durchbricht damit die Trennung der Verantwortungsbereiche nach fremden und eigenen Inhalten.[61] Angesichts der neuen Risikokategorien erscheint dies konsequent, weil Altersfreigaben und Kennzeichnungen gerade nicht mehr allein nach Medieninhalten vorgenommen werden sollen und auf diese Weise potenzielle Drittinhalte einbezogen werden können.

Schwierigkeiten bereitet, dass die Norm eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe und offene Formulierungen enthält (beispielsweise: „können […] berücksichtigt werden“, „abweichende Gesamtbeurteilung“, „konkrete Gefahrenprognose“, „angemessen zu berücksichtigen“). Dies erschwert die Ableitung eines klaren Prüfungsprogramms aus der Norm.

Beispielhaft für die erheblichen Auslegungsschwierigkeiten kann das ungeklärte Verhältnis zwischen § 10b Abs. 2 und 3 JuSchG (s.o.) herangezogen werden. Die Regelungen können so verstanden werden, dass sie nebeneinanderstehen und alternative Tatbestände für die Einbeziehung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken in die Kennzeichnung bilden. Allerdings bezieht sich Abs. 3 auf Abs. 2, sodass es wahrscheinlicher ist, dass beide Absätze in einem ergänzenden Verhältnis zueinander stehen. Möglich ist insoweit, Abs. 2 als Grundtatbestand und Abs. 3 als beispielhafte Ergänzung zu verstehen, alternativ können die Absätze als kumulative Voraussetzungen gelesen werden.[62] Unabhängig vom genauen Normverständnis zeigt sich in dieser Auseinandersetzung, dass die Regelung überkomplex ist und sich praktisch nur schwer umfänglich abbilden lässt.[63]

Gleichwohl haben die Normadressaten einen Weg gefunden, mit der Regelung umzugehen. Dies betrifft insbesondere die USK, die den Umgang mit Nutzungs- und Interaktionsrisiken auch in ihre Prüfgrundsätze aufgenommen hat, vgl. § 9 Abs. 8 Prüfungsgrundsätze USK. Nutzungs- und Interaktionsrisiken kommt bislang vor allem bei von der USK behandelten Computerspielen eine bedeutende Rolle zu: Nach Angaben der USK führte die Berücksichtigung dieser Risiken

[59] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 10b JuSchG Rn. 26, 50 f. (Stand: 01.06.2025).
[60] BT-Drs. 19/27289, S. 13 f.
[61] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 10b JuSchG Rn. 62 (Stand: 01.06.2025).
[62] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 10b JuSchG Rn. 11 f. (Stand: 01.06.2025).
[63] *Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 10b JuSchG Rn. 50.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

in ca. 30 % der Fälle zu einer höherstufigen Altersfreigabe für Spiele. Die hohe praktische Relevanz der neuen Risikokategorien steht somit in gewissem Kontrast zu den dargestellten konzeptionellen Unschärfen und Abgrenzungsproblemen der Norm. Es zeigt sich jedoch, dass die Spruchpraxis der Kennzeichnungsorgane eine dem Ziel der Norm entsprechende Konkretisierungsleistung erbringt, die der Gesetzgeber durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und eine komplexe Normstruktur offengelassen hat. D. h., die beteiligten Akteure sind mit dem gefundenen und mittlerweile gefestigten Umgang mit der Vorschrift zufrieden, und die gelebte Praxis gibt keinen Anlass zur kurzfristigen Nachbesserung der Norm. Eine solche könnte zwar bei passender Gelegenheit vollzogen werden, birgt aber auch das Risiko, dass neue Unklarheiten entstehen, und sollte daher mit großer Sorgfalt vorbereitet und durchgeführt werden.

6.2.2 Kennzeichnung mittels Deskriptoren

Die Deskriptoren (auch Zusatzhinweise genannt) bilden die in § 10b JuSchG näher ausformulierten Risiken der persönlichen Integrität ab und erfüllen dabei nach § 14 Abs. 2a JuSchG zwei Funktionen. Zum einen sollen sich aus ihnen die wesentlichen Gründe für die Altersfreigabe ergeben, zum anderen weisen sie auf Nutzungs- und Interaktionsrisiken hin. Die Deskriptoren sollen dadurch die Orientierung bei der Mediennutzung erleichtern.[64]

Die Einführung von Deskriptoren durch die Selbstkontrolleinrichtungen USK, FSK und FSF erfolgte im Jahr 2023 und erforderte umfassende Anpassungen in der Prüf- und Beratungspraxis. Die Notwendigkeit hierfür ergab sich aus der Offenheit der rechtlichen Vorgaben: Es existierte keine bundeseinheitliche Regelung zur Ausgestaltung der Deskriptoren. Zudem machten die Obersten Landesjugendbehörden von ihrer Ermächtigung gemäß § 14 Abs. 2a JuSchG keinen Gebrauch, Details zur Ausgestaltung und Anbringung festzulegen. Eine entscheidende Voraussetzung für den praktischen Nutzen der Deskriptoren ist deren Verständlichkeit für die adressierten Zielgruppen. Daher wurde die Rezeption der Begriffe im Rahmen von begleitenden Zielgruppenbefragungen durch die Selbstkontrollen empirisch evaluiert. Zur formellen Absicherung der Umsetzung schlossen FSK und USK Vereinbarungen mit den OLJB über die Anbringung der Deskriptoren im Rahmen des Kennzeichnungsverfahrens nach § 14 Abs. 6 JuSchG.

Entgegen in der Literatur teilweise geäußerten Befürchtungen haben sich Deskriptoren nicht als „eine Vielzahl abstrakter Symbole“ etabliert; [65] vielmehr werden durchgängig Textdeskriptoren in Form einzelner Worte oder kurzer Wortgruppen zur Umschreibung des jeweiligen Risikos genutzt. Die verwendeten Deskriptoren sind zwar nicht deckungsgleich und unterscheiden sich insbesondere nach branchentypischen Bedürfnissen in ihrer

[64] BT-Drs. 19/24909, S. 44.
[65] So etwa *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 27 (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ausdifferenzierung,[66] weisen jedoch zahlreiche Übereinstimmungen in den grundlegenden Kategorien auf. Tabelle 8 listet die Deskriptoren der drei Selbstkontrolleinrichtungen FSF, FSK und USK vergleichend auf. Während die Kategorien „Gewalt“, „sexualisierte Gewalt“, „Drogen“ und „Sprache“ bei allen drei Einrichtungen vertreten sind, haben die Deskriptoren der USK, bedingt durch ihre Zuständigkeit für Spiele, eine deutlich größere Bandbreite. Sie erfasst zusätzlich nutzungs- und interaktionsbezogene Risiken wie Chats, In-Game-Käufe, Glücksspielszenarien oder erhöhte Kommunikationsrisiken.

Tabelle 8: Die Deskriptoren der Selbstkontrolleinrichtungen

FSF (9)	FSK (14)	USK (31)
Gewalt	Gewalt	Gewalt
Sexualisierte Gewalt*	Sexualisierte Gewalt	Sexualisierte Gewalt
Drogen*	Drogenkonsum	Drogen
Sprache	Sprache	Derbe Sprache
Sex	Sexualität	Sexuelle Inhalte
Ängstigende Inhalte	Belastende Themen	Belastende Themen
Risikoverhalten*	Risikoverhalten	Angedeutete Gewalt
Diskriminierung	Diskriminierung	Drastische Gewalt
Desorientierung	Ausgrenzung	Comic-Gewalt
	Bedrohung	Fantasy-Gewalt
	Verletzung	Alkohol
	Selbstschädigung	Tabakkonsum
	Nacktheit	Schimpfwörter
	Belastende Szenen	Sexuelle Andeutungen
		Horror
		Düstere Atmosphäre
		Schreckmomente
		Kriegsthematik
		Glücksspielthematik
		Handlungsdruck
		Sexualisierte Rollenbilder
		Chats
		In-Game-Käufe
		In-Game-Käufe (+ zufällige Objekte)
		Standortweitergabe
		Kriminelle Rollenbilder
		Druck zum Vielspielen
		Erhöhte Kaufanreize
		Problematische Werbeinhalte
		Erhöhte Kommunikationsrisiken
		Kontaktrisiken

Quelle: Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen (Stand September 2025). Eigene Darstellung. © INTERVAL 2025
*Neu ab 2025

[66] Siehe dazu *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 56 ff.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Eine quantitative Gegenüberstellung der vergebenen Deskriptoren (siehe Abbildungen 1 bis 4 im Anhang, soweit Daten vorlagen) zeigt, dass die Kategorie „Gewalt“ mit Abstand am häufigsten vergeben wurde. Bei der FSF wurden überwiegend die Deskriptoren „Ängstigende Inhalte“, „Gewalt“ und „Desorientierung“ verwendet. Diese Kategorien dominieren auch bei der FSK, wobei hier insbesondere „Bedrohung“, „Gewalt“ und „Verletzung“ am häufigsten vergeben wurden. Bei der USK treten neben klassischen Inhaltsrisiken wie „Gewalt“ und „Fantasy-Gewalt“ vor allem Deskriptoren zu Nutzungs- und Interaktionsrisiken („Chats“, „In-Game-Käufe“, „Druck zum Vielspielen“) auf. Diese besitzen im Rahmen der FSF- und FSK-Prüfungen, die primär lineare audiovisuelle Medien betreffen, systembedingt keine Relevanz.

In den in der Evaluation durchgeführten Interviews wurde mit 12 Personen zu den Deskriptoren gesprochen. Diese waren aus diesen Akteursgruppen: Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und/oder Fachkräfte im Kinder- und Jugendmedienschutz, Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen, Mitglieder der Obersten Landesjugendbehörde, Personen aus der Wissenschaft.

Die Einführung der Deskriptoren wurde von den betreffenden Akteuren als aufwändig beschrieben. So belegen die Interviews mit den Selbstkontrolleinrichtungen anfängliche Unsicherheiten, die beispielsweise bei Anbietern aufgrund unklarer Vorgaben oder in der Abstimmung zwischen den Selbstkontrolleinrichtungen bestanden. Trotz dieser anfänglichen Hürden werden die Deskriptoren in der Praxis inzwischen als wertvolle und hilfreiche Ergänzung der Alterskennzeichen angesehen. In Übereinstimmung mit dieser positiven Bewertung gaben alle drei Einrichtungen an, die Deskriptorenlisten auch zukünftig kontinuierlich auf ihre Aktualität hin zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Trotz der positiven Aufnahme in der Praxis wurde im Zusammenhang mit den Deskriptoren in der Literatur vielfach auf Defizite in der Verpflichtung, der Wirkung und im Vollzug hingewiesen. So ist § 14 Abs. 2a JuSchG als Soll-Bestimmung ausgestaltet und markiert damit einen behördlichen Ermessensspielraum, der sich bereits aus der Kann-Bestimmung des § 10b Abs. 2 JuSchG ableitet.[67] Damit adressiert die Norm nur Verwaltungsverfahren, d. h. ausschließlich das Kennzeichnungsverfahren nach § 14 Abs. 6 JuSchG.[68] Private Anbieter, aber auch die nach § 14a Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JuSchG zur Kennzeichnung berechtigten Stellen, werden von der Regelung nicht erfasst,[69] ebenso, wie sie von § 10b Abs. 2 JuSchG nicht gebunden werden.[70]. Eine konzeptionelle Schwierigkeit bleibt jedoch die "Doppelrolle" der Deskriptoren, die zu Intransparenz führen kann. Da mit ihnen sowohl die wesentlichen Gründe

[67] *Waldeck*, in Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 4 Rn. 66; *Liesching*, ZUM 2021, 563, 564.
[68] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 28 (Stand: 01.06.2025).
[69] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 29 (Stand: 01.06.2025); *Wager/Waldeck*, in: Erdemir, HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 59.
[70] *Waldeck*, in Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 4 Rn. 66; *Liesching*, ZUM 2021, 563, 564.

für die Altersfreigabe als auch bestehende Nutzungs- und Interaktionsrisiken abgebildet werden, ist für Adressaten nicht immer klar unterscheidbar, ob ein auf ein Nutzungs- oder Interaktionsrisiko hinweisender Deskriptor für die Altersfreigabe ausschlaggebend war.[71] Praktisch wird dem etwa dadurch entgegengewirkt, dass für die Altersfreigabe entscheidende Deskriptoren, die sich auf Nutzungs- und Interaktionsrisiken beziehen, bei den Inhaltsdeskriptoren abgebildet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Deskriptoren nach einer aufwändigen Implementierungsphase und trotz verbleibender konzeptioneller Unschärfen in der Praxis als wertvolle und von den Akteuren geschätzte Orientierungshilfe etabliert haben.

6.2.3 Wirkung auf Transparenz und Orientierung

Nach § 14 Abs. 2a JuSchG sollen Alterskennzeichen zur Transparenz über die Gründe der Altersbewertung beitragen. § 10b JuSchG verpflichtet Anbieter zudem, Erziehungsberechtigte, Kinder und Jugendliche durch verständliche Informationen über Risiken und Schutzmöglichkeiten zu orientieren. Beide Regelungen zielen darauf, Nachvollziehbarkeit und Orientierung im Jugendmedienschutz zu verbessern.

Im Rahmen der Evaluation wurden zu diesen Aspekten 12 Interviews geführt, um Einschätzungen zur Wirksamkeit der Transparenz- und Orientierungsregelungen in der Praxis der Alterskennzeichnungen zu gewinnen. Die Interviewpartnerinnen und -partner stammten aus verschiedenen Gruppen: Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen, Mitglieder der Obersten Landesjugendbehörden, Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und Fachkräfte im Kinder- und Jugendmedienschutz, Personen aus der Wissenschaft.

Die Interviewpersonen betonen übereinstimmend, dass die Zusatzhinweise einen wichtigen Beitrag zur Transparenz und Orientierung leisten, da sie die Gründe für Altersfreigaben nachvollziehbar machen und eine differenziertere medienpädagogische Einordnung von Inhalten und Risiken des jeweiligen Mediums ermöglichen. Sie bewerten auch die Beachtung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken übereinstimmend als zeitgemäße und notwendige Erweiterung der Prüfprozesse. Nach ihrer Einschätzung bildet sie das heutige Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen besser ab und erhöht die Transparenz jugendschutzrelevanter Inhalte.

Zur Wirkung auf die Zielgruppen befragt, konnten die Interviewpersonen nur auf Erfahrungen und Rückmeldungen aus dem Austausch mit Eltern und Fachkräften zurückgreifen, die ihre Veranstaltungen besucht haben. Deren Rückmeldungen fielen überwiegend positiv aus. Die Zusatzhinweise werden demnach als grundsätzlich hilfreich und wertvolle Ergänzung zu den Alterskennzeichen eingeschätzt. Die Altersfreigaben allein werden von vielen Eltern und

[71] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 31 (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Fachkräften, mit denen die interviewten Personen im Austausch stehen, als wenig hilfreich empfunden. Durch die Deskriptoren könne eine stärker individualisierte Entscheidungsgrundlage geschaffen werden. Gleichzeitig wurde mehrfach in den Interviews darauf hingewiesen, dass nicht alle Begriffe selbsterklärend sind und Eltern häufig zusätzliche Informationen oder Kontext benötigen, um auf Basis der Deskriptoren fundierte medienpädagogische Entscheidungen zu treffen. Es wird daher übereinstimmend angenommen, dass die Zusatzhinweise vor allem bei medienpädagogisch engagierten Eltern Wirkung entfalten. Nach Einschätzung der Interviewpersonen sind es dabei wahrscheinlich vor allem bildungsnahe Eltern mit stärkerem Interesse an der Medienerziehung, die sich informieren und für die die Deskriptoren hilfreich sind. Mehrere Befragte vermuten daher, dass die Wahrnehmung und Nutzung der Zusatzhinweise in der breiten Öffentlichkeit insgesamt noch begrenzt ist.

Diese Vermutung steht im Einklang mit internationalen Forschungsergebnissen zur Etablierung von Kennzeichnungssystemen. Diese zeigen, dass die Erreichung einer breiten Bekanntheit und eines tiefgehenden Verständnisses ein Prozess ist, der sich über Jahre oder sogar Jahrzehnte erstrecken kann. Eine neuseeländische Studie aus dem Jahr 2018 belegt beispielsweise, dass ein drei Jahre zuvor eingeführtes neues Design der etablierten Alterskennzeichen erst von 30 % der Bevölkerung spontan wiedererkannt wurde[72]. Auch eine deutsche Studie aus dem Jahr 2021 belegt diesen Zusammenhang, indem sie die Bekanntheitsgrade verschiedener Systeme vergleicht: Während die seit Jahrzehnten etablierten Kennzeichen von FSK und USK bei Eltern eine Bekanntheit von über 87 % aufweisen, erreichten jüngere, vor allem online präsente Systeme wie PEGI (21 %) oder IARC (6 %) nur eine marginale Durchdringung[73]. Die Etablierung neuer Elemente wie der Zusatzhinweise in der breiten Bevölkerung – über eine medienpädagogisch interessierte Teilgruppe hinaus – ist demnach als ein langwieriger Prozess zu betrachten, dessen Wirkung sich erst über einen längeren Zeitraum vollständig entfalten kann.

Dieses allgemeine Muster bestätigen auch erste spezifische Erhebungen zu den neuen USK-Deskriptoren: Laut einer YouGov-Studie[74] im Auftrag der USK aus dem Jahr 2024 nehmen 60 Prozent der befragten Eltern die Zusatzhinweise der USK bereits wahr, 86 Prozent empfinden sie als hilfreich, aber nur 37 Prozent kennen deren genaue Bedeutung. Aus Sicht der in der Evaluation integrierten Perspektiven von Jugendlichen zeigen sich ebenfalls Einschränkungen bei der Verständlichkeit, die aus ihrer Sicht stark vom jeweiligen Wortlaut abhängt: Sie bewerteten einzelne Zusatzhinweise – etwa den Begriff „glücksspielähnliche Mechanismen“ – als zu abstrakt oder zu stark juristisch formuliert und daher nur bedingt hilfreich. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass die Beachtung der Zusatzhinweise unter Jugendlichen vermutlich selektiv erfolgt und ihr tatsächlicher Einfluss auf das Nutzungsverhalten schwer

[72] *Classification Office of New Zealand,* Understanding the Classification System: New Zealanders' Views.
[73] *Brüggen u.a.,* Jugendmedienschutz aus der Perspektive von Eltern. Eine repräsentative und qualitative Befragung zur elterlichen Wahrnehmung von Risiken und Schutzmaßnahmen.
[74] *YouGov,* Die USK im Blick der Eltern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einzuschätzen ist. Vor diesem Hintergrund sollte zunächst die grundsätzliche Beachtung und Wirkung von Zusatzhinweisen näher untersucht und daraus abgeleitet werden, ob begriffliche oder andere Überarbeitungen ggf. sinnvoll sind.

Eine Herausforderung von hoher praktischer Relevanz ergibt sich aus der Hochstufung von Medien aufgrund von Nutzungs- und Interaktionsrisiken. Gemäß § 12 Abs. 1 JuSchG dürfen Medien Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit, wozu auch Jugendeinrichtungen zählen,[75] nur zugänglich gemacht werden, wenn sie für die entsprechende Altersstufe freigegeben sind. In Interviews wurde kritisiert, dass vormals niedrig eingestufte, populäre Spiele durch Risiken wie In-Game-Käufe oder Anreize zum Vielspielen nun höhere Altersfreigaben (z. B. ab 12 Jahren) erhalten. Diese zur Hochstufung führenden Risiken können in pädagogischen Kontexten jedoch durch technische und aufsichtführende Maßnahmen, wie die Deaktivierung von Kauffunktionen und die Kontrolle der Spielzeit, wirksam unterbunden werden. Dennoch führt die geänderte Altersfreigabe dazu, dass diese Spiele in Einrichtungen mit gemischten Altersgruppen nicht mehr angeboten werden dürfen. Aus diesem Grund wurde in den Interviews auf einen Wertungswiderspruch zum „erweiterten Erziehungsprivileg“[76] (§ 27 Abs. 4 S. 1 JuSchG) hingewiesen und gefordert, pädagogische Nutzungskontexte stärker zu berücksichtigen und Ausnahmeregelungen zu ermöglichen. Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, wird empfohlen, ein weiteres Erziehungsprivileg einzuführen. Dieses sollte es ermöglichen, dass Inhalte, die aufgrund von Nutzungs- und Interaktionsrisiken eine höhere Alterseinstufung erhalten haben, auch jüngeren Kindern und Jugendlichen öffentlich zugänglich gemacht werden, sofern gewährleistet ist (z. B. durch pädagogische Begleitung), dass die entsprechenden Risiken sich nicht auswirken können.

Insgesamt verdeutlichen die Interviewaussagen, dass die Zusatzhinweise in der Fachwelt zwar als wichtiges Instrument zur Förderung von Transparenz und medienpädagogischer Orientierung anerkannt werden, ihre tatsächliche Reichweite und Verständlichkeit in der breiten Öffentlichkeit jedoch bislang begrenzt bleiben.

6.3 Übernahme von Alterskennzeichen

Alterskennzeichen können in Deutschland sowohl im Rahmen des JuSchG als auch nach dem JMStV vergeben werden, wodurch zwei parallele Alterskennzeichnungsregimes bestehen. Es stellt sich die Frage, wie diese aufeinander wirken. Die Durchwirkung von nach dem JuSchG vergebenen Kennzeichen in den Bereich des JMStV wirft keine größeren Probleme auf. § 5 Abs. 3 S. 1, 2 JMStV stellt die Vermutungsregel auf, dass Inhalte für die Altersgruppe, für die sie nach dem JuSchG freigegeben sind, nicht entwicklungsbeeinträchtigend sind. Damit können nach dem JuSchG gekennzeichnete Inhalte rechtssicher auch auf anderen, vom JMStV geregelten Vertriebswegen distribuiert werden.[77] Zu beachten ist allerdings, dass die Regelung

[75] *Liesching*, in Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 12 Rn. 13.
[76] *Liesching*, in Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 27 Rn. 30.
[77] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 156.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

durch den 6. MÄStV eingeschränkt wurde.[78] Die Reform des länderrechtlichen Regulierungsrahmens hat aber immerhin die Frage geklärt, ob auf Risiken für die persönliche Integrität beruhende Kennzeichnungen ins Regime des JMStV übertragen werden können.[79] In § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV wurden die Risikokategorien entsprechend dem JuSchG übernommen, sodass es nun wieder einen einheitlichen Bewertungsmaßstab für beide Kennzeichnungsregimes gibt.

Für die Durchwirkung von nach dem JMStV vergebenen Kennzeichen in den Regelungsbereich des JuSchG fehlte dagegen lange eine Durchwirkungsvorschrift. Von Relevanz ist dies in erster Linie für Fernsehsendungen, die zunächst im Rundfunk ausgestrahlt werden und später auf Bildträgern veräußert werden sollen,[80] womit auf Seiten der Selbstkontrolleinrichtungen nach JMStV primär die FSF betroffen ist. 2016 erließen die Länder § 5 Abs. 2 S. 3 – 5 JMStV, um eine Durchwirkung von Alterskennzeichen einer Selbstkontrolleinrichtung nach dem JMStV zu bewirken. Diese Regelung unterlag jedoch durchgreifenden Bedenken, weil die Länder keine Durchwirkung in einen vom Bund abschließend geregelten Bereich hinein erlassen konnten.[81] Dennoch wurden in einem gewissen Umfang Durchwirkungsverfahren durchgeführt. Das Verfahren wurde allerdings wegen der vielen beteiligten Stellen als „mühselig und ineffizient“ beschrieben[82]: Im Rahmen eines Antrags auf Alterskennzeichnung bei einer vom JMStV anerkannten Einrichtung freiwilliger Selbstkontrolle konnte eine Weiterleitung an die KJM beantragt werden. Nach Prüfung durch die Selbstkontrolleinrichtung konnte diese einen Antrag auf Bestätigung des Ergebnisses bei der KJM stellen. Wurde die Kennzeichnung durch die KJM bestätigt, konnte die Selbstkontrolleinrichtung schließlich mit Vollmacht des Antragstellers einen Übernahmeantrag bei den OLJB stellen.[83]

Im 2. JuSchGÄndG hat der Bund nunmehr den mit § 5 Abs. 2 S. 3-5 JMStV korrespondierenden § 14 Abs. 6a JuSchG erlassen, mit dem die Durchwirkung im zuständigen Regelungsregime – dem JuSchG – ermöglicht wird. Das Verfahren nach § 5 Abs. 2 S. 3 – 5 JMStV wurde damit bundesgesetzlich anerkannt.[84] Das gemeinsame Verfahren sieht nun vor, dass von der KJM nach den Bestimmungen des JMStV bestätigte Altersfreigaben als Kennzeichen im Sinne des JuSchG anerkannt werden können. Die Umsetzung erfordert die Beteiligung der FSK durch an sie zu richtende Übernahmeanträge. Zudem wird der Anwendungsbereich durch einen Prüfvorbehalt der OLJB für von der KJM

[78] Siehe dazu § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV-E, S. 6.

[79] Siehe dazu etwa *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 10b JuSchG Rn. 8 (Stand: 01.06.2025).

[80] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 66 (Stand: 01.06.2025), *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 155.

[81] *Schwiddesse*, ZUM 2016, 716; *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 5 JMStV Rn. 49 (Stand: 01.06.2025); *Erdemir*, in: Spindler/Schuster (Hg.), Recht der elektronischen Medien, § 5 JMStV Rn. 34; so auch Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz Juni 2016, S. 12; a. A. *Hopf/Braml*, ZUM 2018, 1, 5.

[82] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 3 Rn. 90.

[83] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 3 Rn. 90.

[84] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 5 JMStV Rn. 49 (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

bestätigte Kennzeichen gemäß § 14 Abs. 6a S. 1 Hs. 2 JuSchG relativiert. Die praktische Relevanz dieses Vorbehalts wird in der Literatur zwar als gering eingeschätzt.[85] Dennoch bleibt es so dabei, dass die bloße Bestätigung einer Altersfreigabe durch die KJM keinen Indizierungsschutz nach § 18 Abs. 8 S. 2 JuSchG entfaltet.[86] Dieser tritt erst mit der formellen Ankerkennung des Kennzeichens ein.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in § 14 Abs. 6 S. 3 JuSchG klargestellt,[87] dass mit nach § 19 JMStV anerkannten Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle Vereinbarungen nach § 14 Abs. 6 S. 1 und 2 JuSchG geschlossen werden können.[88] Dies würde die entsprechenden Selbstkontrolleinrichtungen zu Kennzeichen nach § 14 Abs. 6 JuSchG berechtigen, sodass diese Alterskennzeichen nach JuSchG vergeben könnten.

Neben privaten Anbietern adressieren die neuen Durchwirkungsvorschriften nach § 14 Abs. 6a JuSchG auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dieser kennzeichnet seine Inhalte selbstständig und kann nach § 14 Abs. 6a JuSchG ohne Beteiligung einer Selbstkontrolleinrichtung nach JMStV oder KJM eine Durchwirkung erreichen.[89] Wegen der damit einhergehenden Privilegierung der öffentlich-rechtlichen im Vergleich zu privaten Sendern wurden in der Literatur Zweifel an der Verfassungskonformität der Vorschrift geäußert.[90]

Die verschiedentlichen Probleme mit dem Durchwirkungsverfahren scheinen sich auch praktisch niederzuschlagen. Zum einen ist die Anzahl der von der KJM bestätigten Altersbewertungen seit 2021 mit 201 von 6.430 Kennzeichnungen durch die FSF relativ gering.[91] Nur für 80 dieser Anträge wurde darüber hinaus ein Übernahmeantrag bei der FSK gestellt; in diesem Kontext wird häufig auf die von der FSK erhobene Gebühr für die Durchwirkung verwiesen. Zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit führt insoweit der durch § 14 Abs. 6a geregelte Vorbehalt, dass von der KJM bestätigte Entscheidungen mit der Spruchpraxis der OLJB[92] vereinbar sein müssen.[93] Die von der FSK erhobene Gebühr wird

[85] „Keine eigenständige Bedeutung“, *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 71 (Stand: 01.06.2025); „unklar, wann eine solche „Unvereinbarkeit“ tatsächlich gegeben sein soll“, *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 159.

[86] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 160; *Liesching*, in Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 68 (Stand: 01.06.2025).

[87] BT-Drs. 19/24909. S. 46.

[88] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 157.

[89] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 70 (Stand: 01.06.2025); *Wager/Waldeck* in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 162.

[90] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 163; *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14 JuSchG Rn. 72 f. (Stand: 01.06.2025).

[91] Quelle: Daten der Freiwilligen Selbstkontrolle FSF.

[92] In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die OLJB keine eigene Spruchpraxis haben, weil die Selbstkontrolleinrichtungen über die Alterskennzeichnung entscheiden, *Liesching*, in BeckOK JuSchR, JuSchG § 14 Rn. 71. Da die OLJB aber die Spruchpraxis der Selbstkontrolleinrichtungen übernehmen, ergibt sich hieraus kein praktisches Problem, vgl. *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 159.

[93] *Wager/Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14 JuSchG Rn. 159.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auch als Grund dafür angegeben, dass bei nach der zwischen OLJB und öffentlich-rechtlichen Sendern geschlossenen Vereinbarung anerkennungsfähigen Kennzeichnungen das Verfahren nach § 14 Abs. 6a JuSchG nicht gelebt wird. Insgesamt untermauern diese Zahlen den schon für den normativen Bereich ausgemachten Befund, dass der neue § 14 Abs. 6a JuSchG zwar die Vorschrift des § 5 Abs. 2 S. 3 – 5 JMStV legitimiert, aber nicht zu einer echten Durchwirkung führt. Ein weiterer Erklärungsansatz für die niedrigen Durchwirkungszahlen liegt im möglicherweise begrenztem Interesse der Anbieter. So ist z.B. denkbar, dass ein Anbieter für ein Medium lediglich die Rechte zur Verwertung im Rundfunk hält und somit an einer Wirkung im Bereich der Trägermedien kein Interesse hat.

Insgesamt zeigt sich, dass die Angleichung der Alterskennzeichnungsregimes zwar Fortschritte bei der Harmonisierung bringt, die praktische Durchwirkung von JMStV-Kennzeichen ins JuSchG-Regime jedoch weiterhin begrenzt bleibt. Die Verfahren sind insgesamt kompliziert und voraussetzungsreich, sodass zwar von einer „gelebten Durchwirkung“ nach § 14 Abs. 6a JuSchG gesprochen werden kann, diese Durchwirkung sich allerdings als ausgesprochen schwerfällig erweist. Als Lösung der recht komplexen Thematik könnte sich eine Vereinbarung zwischen Selbstkontrolleinrichtungen nach § 19 JMStV und OLJB erweisen. Käme eine solche Vereinbarung zustande, wäre eine Durchwirkung gar nicht mehr nötig, weil die entsprechende Einrichtung nach JuSchG kennzeichnen könnte. Bislang sind entsprechende Vereinbarungen zwischen Selbstkontrolleinrichtungen nach § 19 JMStV und OLJB noch nicht zustande gekommen. Das scheint vor allem damit zusammenzuhängen, dass es sich als komplex herausstellt, den Strukturen der Einrichtungen gerecht zu werden und zugleich Verfahrensanforderungen der OLJB zu wahren. Dennoch laufen Verhandlungen. Weitere Schritte des Gesetzgebers sollten etwaige Ergebnisse der Verhandlungen und die Auswirkungen einer möglichen Vereinbarung abwarten.

6.4 Kennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen

6.4.1 Normadressaten und Anwendungsbereich

Mit § 14a JuSchG führte der Gesetzgeber im Rahmen des 2. JuSchGÄndG eine Alterskennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen ein. Damit wurde eine Pflicht für den Bereich der digitalen Dienste erlassen, der zuvor weitgehend den Ländern überlassen war.[94] Aus diesem Grund wurde die Norm teilweise als kompetenzwidrig bezeichnet,[95] der Gesetzgeber rechtfertigt sie mit dem Gedanken, dass Trägermedien zunehmend Relevanz verlören, sodass auch deren Kennzeichnung wirkungslos werde. Um den Schutzstandard der Kennzeichnungen aufrechtzuerhalten, bedürfe es einer entsprechenden Pflicht auch für den digitalen Bereich.[96]

[94] Eine Pflicht, auf bestehende Kennzeichnungen hinzuweisen, fand sich allerdings schon zuvor in § 12 Abs. 2 S. 3 JuSchG, dazu *Schulz*, in: Binder/Vesting (Hg.), Beck RundfunkR, § 2 JMStV Rn. 4.

[95] *Waldeck*, in: Erdemir (Hg.) HK-JuSchG, § 14a JuSchG Rn. 7.

[96] BT-Drs. 19/24909, S. 47.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Norm begründet allerdings keine generelle Kennzeichnungspflicht für digitale Dienste, sondern richtet sich nur an bestimmte Film- und Spieleplattformen. Der Begriff wird in § 14a Abs. 1 S. 1 JuSchG legaldefiniert. Demnach müssen diese Anbieter Filme oder Spielprogramme in einem Gesamtangebot zusammenfassen und mit Gewinnerzielungsabsicht als eigene Inhalte zum individuellen Nutzungsabruf anbieten.[97] Nicht von der Regelung umfasst sind Film- und Spielplattformen mit weniger als 1 Millionen Nutzer pro Monat im Inland (Bagatellgrenze, § 14a Abs. 2 S. 1 JuSchG)[98] (siehe Kapitel 3). Aus dem Anwendungsbereich fallen außerdem Plattformen, die sich nur an Erwachsene richten und sicherstellen, dass lediglich diese Zugang erhalten (§ 14a Abs. 2 S. 2 JuSchG). Die Regelung soll, so § 14a Abs. 3 S. 1 JuSchG ausdrücklich, auch auf Diensteanbieter Anwendung finden, deren Sitzland nicht Deutschland ist.

Dies wirft die Frage nach Geltungsbeschränkungen der Norm auf, da adressierte Dienste den deutschen Markt nicht zwingend im Blick haben (bspw. ein allein auf dem australischen Markt tätiger Streamingdienst). Der Gesetzeswortlaut enthält keine Einschränkung, die Gesetzesbegründung stellt auf einen hinreichenden kinder- und jugendmedienschutzrechtlichen Inlandsbezug ab.[99] Dieser Inlandsbezug ist im JuSchG nicht näher bestimmt; in der juristischen Literatur wird vorgeschlagen, auf die in § 2 Abs. 1 S. 2 JMStV definierte „Bestimmung zur Nutzung in Deutschland“ abzustellen.[100]

Eine wesentliche Einschränkung des Anwendungsbereichs erhält die Vorschrift allerdings durch den Verweis auf §§ 2a, 3 DDG in § 14a Abs. 3 S. 2 JuSchG (siehe dazu schon Kapitel 4.3). Die Norm statuiert damit die Geltung des Herkunftslandprinzips innerhalb der EU, was bedeutet, dass Anbieter für die Erbringung ihrer Dienste innerhalb der EU dem Grunde nach nur dem Recht des Sitzlandes unterworfen sind.[101] Das Herkunftslandprinzip wird nur im Einzelfall unter den Voraussetzungen von § 3 Abs. 5 – 7 DDG durchbrochen.[102] Als Durchbrechungsgrund nennt § 3 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 a) DDG die Sicherheit und Ordnung, ausdrücklich einschließlich des Jugendschutzes. Dies führt aber nicht zu einer generellen Durchbrechung des Herkunftslandprinzip, da diese einerseits „ernsthaften und schwerwiegenden Gefahren“ verlangt und strenge Verfahrensvoraussetzungen (S. 2) normiert.[103] Allerdings sind Ausnahmen vom Herkunftsland nach der Rechtsprechung des EuGH ausgesprochen eng auszulegen. So sind zum einen generell-abstrakte Maßnahmen nicht geeignet, das Herkunftslandprinzip zu durchbrechen.[104] Überdies sind die

[97] Siehe zum Begriff BT-Drs. 19/24909, S. 47; zu Auslegungsfragen *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 66 ff (Stand: 01.06.2025).

[98] Wie genau die Zahl zu ermitteln sein soll, ergibt sich weder aus dem Gesetz, noch aus der Begründung. Die Norm ist daher nur schwer handhabbar, vgl. *Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 4 Rn. 73.

[99] BT-Drs. 19/24909, S. 49.

[100] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 53 (Stand: 01.06.2025); *Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14a JuSchG Rn. 85.

[101] *Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14a JuSchG Rn. 88.

[102] *Gerdemann*, in: Heldt/Legner (Hg.), DDG, § 3 Rn. 6, 36 ff.

[103] *Gerdemann*, in: Heldt/Legner (Hg.), DDG, § 3 Rn. 40, 42.

[104] EuGH NJW 2024, 201 Rn. 55 ff.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ausnahmetatbestände vom Herkunftslandprinzip für sich auch eng auszulegen.[105] Eine Kennzeichnungspflicht für Anbieter mit Sitz im EU-Ausland dürfte damit kaum begründbar sein.[106] Somit greift § 14a JuSchG für Dienste mit Sitz im EU-Ausland regelmäßig nicht.

6.4.2 Rechtsfolgen

Für in den Tatbestand und Anwendungsbereich fallende Film- und Spieleplattformen gilt ein generelles Verbot, Filme und Spielprogramme ohne deutlich erkennbares Alterskennzeichen nach § 14 Abs. 2 JuSchG bereitzuhalten. Die Regelung geht damit über die Beschränkungen bei der Verbreitung von Bildträgern hinaus, da dort lediglich Verbreitungs- bzw. Vertriebsbeschränkungen (siehe Kapitel 6.1) gelten.[107] Zu kennzeichnen sind die Inhalte mit den sich aus § 14 Abs. 2 JuSchG ergebenden Altersstufen.[108] Diese Pflicht können Film- und Spielplattformen nach § 14a Abs. 1 S. 2 JuSchG auf verschiedene Arten erfüllen: Durch ein Verfahren im Rahmen des § 14 Abs. 6 JuSchG (§ 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 JuSchG; siehe auch § 14 Abs. 9 JuSchG), durch eine nach § 19 JMStV anerkannte Einrichtung freiwilliger Selbstkontrolle (§ 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 A. 1 JuSchG), durch einen von einer Einrichtung freiwilliger Selbstkontrolle zertifizierten Jugendschutzbeauftragten nach § 7 JMStV (§ 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 A. 2 JuSchG) oder durch ein von den OLJB anerkanntes automatisiertes Bewertungssystem[109] einer im Rahmen einer Vereinbarung nach § 14 Abs. 6 JuSchG tätigen Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle (§ 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 JuSchG).

Nach dem Gesetzeswortlaut sind die Kennzeichnungen nach § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 2 JuSchG gegenüber der Kennzeichnung durch ein automatisiertes Bewertungssystem vorrangig. In der Gesetzesbegründung kommt überdies zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber die Kennzeichnung im Rahmen eines Verfahrens nach § 14 Abs. 6 JuSchG – also die Vorschrift nach Nr. 1 – auch im Verhältnis zur Kennzeichnung nach Nr. 2 für vorrangig hält.[110] Das mag vor allem für bereits in einem Verfahren nach § 14 Abs. 6 JuSchG gekennzeichnete Inhalte naheliegen.[111] Allerdings lässt sich das vom Gesetzgeber intendierte Rangverhältnis dem Wortlaut gerade nicht entnehmen, sodass die Kennzeichnungsmöglichkeiten aus Nr. 1 und 2 zueinander gleichrangig sind.[112]

---

[105] EuGH GRUR-RS 2024, 11614 Rn. 83.

[106] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 55a (Stand: 01.06.2025).

[107] *Liesching,* in: Liesching BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 24 (Stand: 01.06.2025); *Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14a JuSchG Rn. 36.

[108] Der Verweis ist terminologisch unglücklich, aber eindeutig, siehe *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 26 (Stand: 01.06.2025).

[109] Ausdrücklich in der Gesetzesbegründung erwähnt wurde das durch die USK verwendete Bewertungssystem der International Age Rating Coalition (IARC), BT-Drs. 19/24909, S. 48.

[110] BT-Drs. 19/24909, S. 48.

[111] Vgl. *Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14a JuSchG Rn. 50.

[112] *Waldeck*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 14a JuSchG Rn. 51, *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 35 (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Da es sich bei den Angeboten von Film- und Spieleplattformen nach dem Begriff des JMStV um Telemedien handelt, unterfallen sie auch dessen Regelungsregime, sodass entsprechende Anbieter von beiden Gesetzeswerken reguliert werden. Damit stellt sich die Frage, ob und wenn ja inwieweit es zu Überschneidungen zwischen JMStV und JuSchG kommt. Maßgebliche Norm der Landesgesetzgebung ist zunächst § 5 Abs. 1 JMStV, der Anbieter dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Kinder und Jugendliche üblicherweise für sie entwicklungsbeeinträchtigende Angebote nicht wahrnehmen. Für Angebote, die lediglich für unter 14-Jährige entwicklungsbeeinträchtigend sind, können Telemedienanbieter diese Pflicht erfüllen, indem sie die Inhalte von Inhalten für Kinder trennen, § 5 Abs. 5 JMStV. Dann besteht keine Pflicht, zwischen den Altersstufen 0, 6 und 12 zu differenzieren. [113] Da § 14a Abs. 1 JuSchG hingegen von Film- und Spieleplattformen eine Kennzeichnung nach Altersstufen verlangt, geht die Regelung über die Pflicht des § 5 Abs. 1 JMStV hinaus – im Vergleich zum JMStV kommt es also zu einer erweiterten Pflicht.

Komplexer ist das Verhältnis von § 14a JuSchG zu Kennzeichnungs- bzw. Hinweispflichten des JMStV. Bis zu den Neuerungen durch den sechsten Medienänderungsstaatsvertrag ergaben sich Probleme im Anwendungsbereich vor allem durch § 12 S. 1 JMStV a. F. Die Norm regelte eine Hinweispflicht auf nach dem JuSchG vergebene Alterskennzeichen, soweit verbreitete Telemedien mit entsprechend gekennzeichneten Medien wesentlich inhaltsgleich waren. In bestimmten Konstellationen konnte diese Pflicht nach der Einführung von § 14a JuSchG zu einer doppelten Hinweispflicht führen. So ist es denkbar, dass ein Anbieter etwa ein Computerspiel im Verfahren nach § 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 oder 3 JuSchG kennzeichnet, obwohl das Spiel bereits eine Kennzeichnung als Bildträger nach § 14 Abs. 6 JuSchG erhalten hatte. Dann bestehen zwei Kennzeichnungen nach dem JuSchG, auf die § 12 S. 1 JMStV verwies, womit auf beide Kennzeichen hinzuweisen war.[114] Soweit ein Film oder Spiel – dann nach § 14a JuSchG – gekennzeichnet wurde, ohne dass es auch auf einem Bildträger mit entsprechender Kennzeichnung vermarktet wurde, galt die Kennzeichnungspflicht des § 12 S. 1 JMStV wiederum gar nicht, weil sich die Vorschrift nur auf „ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleiche Filme[...] oder Spiele[...] auf Bildträgern“ bezog.[115]

Die Kennzeichnungspflicht wurde nunmehr in den neuen § 5c Abs. 3 S. 1 JMStV überführt. Die Vorschrift sieht vor, dass Anbieter von Telemedien, die diese als eigene Inhalte anbieten, auf eine Alterseinstufung nach dem JMStV (§ 5 Abs. 1 S. 3 JMStV) oder nach dem Jugendschutzgesetz hinweisen müssen. Die Vorschrift gilt dem Wortlaut nach für alle Telemedien und damit auch für die in § 14a JuSchG regulierten Film- und Spieleplattformen, die damit einer Kennzeichnungspflicht nach § 14a JuSchG und einer Hinweispflicht nach § 5c Abs. 3 S. 1 JMStV unterliegen. Geht man mit der herrschenden Literaturauffassung von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus (siehe 4.2), müsste der Anwendungsbereich

[113] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 2 (Stand: 01.06.2025).
[114] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 5 (Stand: 01.06.2025).
[115] *Liesching,* in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 12 JMStV Rn. 6 (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Landesvorschriften insoweit zurückgedrängt sein, wie der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat. Zumindest für von § 14a JuSchG erfasste Anbieter würde § 5c Abs. 3 S. 1 JMStV dann keine Geltung entfalten. Dennoch ist die darin angelegte Doppelregulierung geeignet, auf Anbieterseite zu Unklarheiten und Verunsicherungen zu führen. Wird § 14a JuSchG nicht eingehalten, besteht zwar keine Ermächtigung zu Aufsichtsmaßnahmen. Allerdings kann ein Bußgeld verhängt werden (§ 28 Abs. 3 Nr. 2 JuSchG). Wegen der Regelung des § 28 Abs. 6 JuSchG kann ein Bußgeld auch verhängt werden, wenn der zu ahnende Verstoß nicht auf dem Gebiet der Bundesrepublik stattgefunden hat.[116]

Die Analyse zeigt, dass § 14a JuSchG die Kennzeichnungspflichten für Online-Plattformen zwar verschärft, die unkoordinierte Doppelregulierung durch Bundes- (JuSchG) und Landesrecht (JMStV) jedoch zu Rechtsunsicherheit und dem Risiko von Normenkollisionen führt.

6.4.3 Bewertung der Alterskennzeichnungspflicht und Wirkung auf Transparenz und Orientierung

Zur Alterskennzeichnungspflicht wurde in den Interviews mit 12 Personen aus folgenden Akteursgruppen gesprochen: Mitarbeitende der KidD, Mitglieder des Beirats der BzKJ, Interessenvertretungen für Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und/oder Fachkräfte im Kinder- und Jugendmedienschutz, Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, Mitglied der Obersten Landesjugendbehörde und Wissenschaft.

Zunächst gehen die Interviewpersonen einstimmig davon aus, dass die Alterskennzeichen in der Breite der Bevölkerung bekannt und als selbstverständlich etabliert sind. Sie sind sich einig, dass sie unter Fachkräften und Eltern als zentrale Orientierungshilfe gelten und sich zu einer Art „Kernmarke“ im Jugendmedienschutz entwickelt haben. Die in den Interviews befragten Jugendlichen sagen, dass sie die Kennzeichen ebenfalls wahrnehmen, sie jedoch selektiv nutzen – vor allem dann, wenn sie selbst Orientierung suchen oder Unsicherheit über die Eignung von Inhalten besteht. Besteht hingegen ein starkes Interesse an bestimmten Inhalten oder sozialer Druck durch Peers, werden die Alterskennzeichen häufig ignoriert.

Die Einführung der Kennzeichnungspflicht wird von allen Befragten aller Akteursgruppen als sinnvolle und notwendige Ergänzung des Jugendmedienschutzes bewertet. Sie trage dem veränderten Mediennutzungsverhalten – etwa durch Streaming und Online-Gaming – Rechnung und schließe eine zuvor bestehende gesetzliche Lücke. Gleichzeitig wird von einigen Personen kritisiert, dass das Gesetz in zentralen Punkten zu unklar bleibe. So wird zum Teil angemerkt, dass eine Vorrangstellung gesetzlicher Kennzeichen eindeutig geregelt werden solle. Gleichzeitig gehen hier die Ansichten der Interviewpersonen der verschiedenen Institutionen auseinander, inwieweit es hierzu eine eindeutige Regelung geben sollte. Von

[116] *Liesching,* in: Liesching (Hg.) BeckOK Jugendschutzrecht, § 14a JuSchG Rn. 54 (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einzelnen Interviewpersonen wird infrage gestellt, ob automatisierte Systeme oder nicht anerkannte Selbstkontrollen uneinheitliche oder irreführende Kennzeichen erzeugen könnten, und weisen darauf hin, dass deren inhaltliche Richtigkeit momentan behördlich nicht überprüft wird. Auch die gesetzlich festgelegten Schwellenwerte für die Kennzeichnungspflicht werden von einzelnen Interviewpersonen als zu hoch kritisiert, da sie in deren Augen relevante Plattformen von der Regelung ausnehmen.

Weiter wurden in den Interviews die praktischen Folgen der Kennzeichnungspflicht diskutiert. Ein zentrales Thema betrifft die Einheitlichkeit und Sichtbarkeit von Alterskennzeichen über verschiedene Vertriebswege und Plattformen hinweg. Mehrere Interviewpersonen berichteten, dass identische Inhalte – etwa Filme oder Spiele – in unterschiedlichen digitalen Umgebungen teils mit voneinander abweichenden Alterskennzeichen versehen werden. Auch die Sichtbarkeit der Alterskennzeichen wurde angesprochen. Während sie auf physischen Trägermedien wie Spieleverpackungen klar erkennbar seien, fehlten sie in digitalen Kontexten häufig oder werden uneinheitlich platziert. In Apps und App Stores existieren teilweise mehrere parallele Kennzeichnungssysteme. Dies bezieht sich auf Aussagen der Interviewpersonen und lässt sich aktuell aufgrund eines Mangels an belastbaren Daten dazu nicht verifizieren.

Diese systembedingten Uneinheitlichkeiten beeinträchtigen nach Einschätzung einiger Interviewpersonen die Transparenz und Orientierungsfunktion der Alterskennzeichen. Gleichwohl wird die tatsächliche Perzeption dieser Unterschiede durch Eltern, Minderjährige und Fachkräfte von den meisten Befragten in Zweifel gezogen, wobei hierzu keine repräsentativen Daten vorliegen. Es besteht jedoch Konsens darüber, dass, sofern die Inkonsistenzen wahrgenommen werden, diese zu Verwirrung führen. Einige Interviewpersonen relativieren darüber hinaus grundsätzlich die Relevanz der Alterskennzeichen für die elterliche Orientierung. Diese Perspektive korrespondiert mit Ergebnissen des Jugendmedienschutzindex (2022), denen zufolge die Beachtung von Alterskennzeichen bei der Installation von Spielen und Apps durch Eltern signifikant abgenommen hat. Zudem wird angenommen, dass Jugendliche ihre Medienauswahl häufig autonom treffen und Inhalte selbstständig erwerben und installieren.

Zusammenfassend zeigen die Interviews ein zentrales Spannungsfeld: Obwohl Alterskennzeichen als etabliert gelten, muss beachtet werden, dass das Ausmaß ihrer praktischen Wirksamkeit bislang noch nicht empirisch untersucht wurde und Expertinnen und Experten davon ausgehen, dass die Wirksamkeit enge Grenzen hat. Gründe dafür sind laut den Befragten die inkonsistente Umsetzung im digitalen Raum und die selektive Nutzung durch Jugendliche. Zugleich wird eine abnehmende Orientierung von Eltern an den Kennzeichen beobachtet. Zwar bleiben die Alterskennzeichen als Ausgangspunkt ein wichtiger Faktor bei der Orientierung im Jugendmedienschutz, zunehmend wichtiger erscheint jedoch die Förderung der Medienkompetenz von Heranwachsenden, um die Schutzziele des Gesetzgebers zu erreichen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6.5 Ergebnisse der Resonanzanalyse: Öffentliche Wahrnehmung der Alterskennzeichen und der BzKJ

Die Resonanz- und Rezeptionsanalyse verfolgt das Ziel, die öffentliche und mediale Wahrnehmung zentraler Elemente der Reform des Jugendschutzgesetzes zu untersuchen. Im Fokus stehen dabei die von den Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle eingeführten Kennzeichnungen sowie die Veröffentlichungen der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) zur Spruchpraxis. Durch die Analyse soll ermittelt werden, inwieweit diese Maßnahmen in der öffentlichen Kommunikation aufgegriffen wurden. Die öffentliche Kommunikation kann ein zentraler Weg sein, wie Eltern und Fachkräfte über Neuerungen im Kinder- und Jugendmedienschutz Kenntnis erlangen, was eine notwendige Voraussetzung ist, damit diese Neuerungen Wirkung entfalten. In welchem Umfang Orientierungs- und Transparenzwirkung bei Eltern und Fachkräften letztlich erzielt werden, wird im Rahmen dieser Evaluation über leitfadengestützte Interviews mit u.a. Interessenverbänden für Eltern und Fachkräfte untersucht.

Vorgehen

Zur Durchführung der Resonanz- und Rezeptionsanalyse wurden zunächst die zu untersuchenden Medienkanäle festgelegt: untersucht wurde die Berichterstattung in Online-Ausgaben überregionaler Tageszeitungen und Nachrichtenmagazine, sowie auf Online-Portalen für Eltern und Fachkräfte. Die Auswahl dieser Medien erfolgte dabei primär nach der Reichweite der (Nachrichten-)Portale. Es wurden die nach Auflage insgesamt sieben größten überregionalen Online-Tageszeitungen bzw. Wochenzeitungen ausgewählt, sowie die nach eigener Recherche bekanntesten Online-Plattformen für Eltern und Fachkräfte[117].

Anschließend wurden alle Publikationen auf den entsprechenden Webseiten zu den Stichwörtern „Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz“ und „Alterskennzeichnung“ bzw. „Alterskennzeichen“ gesammelt. Der Betrachtungszeitraum liegt zwischen dem 01.01.2021 und dem 10.03.2025.

Auswertung und Analyse

Insgesamt wurden die Publikationen von zwölf Anbietern betrachtet, wobei die Stichwortsuche insgesamt 106 Treffer ergab (siehe Tabelle 9).

Wertet man die Treffer inhaltlich aus, so lassen sie sich zwei thematischen Kategorien zuordnen.

Die erste Kategorie umfasst **allgemeine Informationsbeiträge**, die über Aktivitäten und Entwicklungen im Kinder- und Jugendmedienschutz informieren. Diese beinhalten:

[117] Es wurden darüber hinaus nur die Plattformen ausgewählt, die über eine Suchfunktion verfügten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Berichterstattung über Veranstaltungen,
- Erläuterungen zu den Aufgaben und Zuständigkeiten der BzKJ und anderer relevanter Akteure wie jugendschutz.net,
- Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Verantwortung von Institutionen wie den Landesmedienanstalten,
- Sowie allgemein die Reflektion von Chancen und Risiken digitaler Mediennutzung für Kinder und Jugendliche.

Über zwei Drittel der Artikel bzw. Berichte sind dieser Kategorie zuzuordnen. Solche Beiträge erhöhen zwar die Sichtbarkeit des Themenfelds, bieten jedoch keine tiefere Auseinandersetzung mit Entscheidungen und deren Begründungen. Da sie weder Hintergründe erläutern noch konkrete Empfehlungen geben, liefern sie keine Orientierung für die Zielgruppen und tragen nicht im engeren Sinne zur Transparenz oder Orientierung im oben definierten Sinn bei. [118]

Unter die zweite Kategorie fallen Beiträge mit Transparenz- und Orientierungsfunktion für Eltern und Fachkräfte. 31 Beiträge sind dieser Kategorie zuzuordnen, häufige Themen sind:

- Indizierungsentscheidungen, die mit nachvollziehbaren Begründungen erklärt werden,
- Veränderungen in der Spruchpraxis und deren Auswirkungen auf die Bewertung medialer Inhalte, wie beispielsweise die Einführung von Deskriptoren,
- Empfehlungen zum Umgang mit medienbezogenen Risiken, beispielsweise durch Hinweise auf neue Kontrollfunktionen wie Jugendschutzfilter,
- Beiträge, die die Auswirkung der gesetzlichen Reform anhand konkreter Beispiele erläutern.

Tabelle 9: Übersicht der analysierten Online-Tageszeitungen und -Nachrichtenmagazine sowie Online-Portale für Eltern und Fachkräfte

Anbieter	Treffer*	Transparenz- und Orientierungsfunktion
Online-Tageszeitungen und Nachrichtenmagazine (n = 7)		
Bild (bild.de)	5	2
Die Zeit (zeit.de)	4	2
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ.net)	16	4
Focus (focus.de)	3	3
Frankfurter Rundschau (fr.de)	11	3

[118] In die erste Kategorie fallen beispielsweise die folgenden beiden Artikel aus der Zeitung „Die Süddeutsche“: https://www.sueddeutsche.de/service/gesellschaft-gesetz-zum-schutz-von-kindern-im-netz-beschlossen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210305-99-706272 (zuletzt geprüft am 26.01.2026) und „Die Zeit“: https://www.zeit.de/digital/internet/2024-06/digital-services-act-eu-bundesnetzagentur-internet-beschwerden (zuletzt geprüft am 26.01.2026).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Spiegel Online (spiegel.de)	6	1
Süddeutsche Zeitung (sueddeutsche.de)	6	1
Online-Portale für Eltern und Fachkräfte (n = 5)		
Deutscher Bundesjugendring (dbjr.de)	2	1
Urbia (urbia.de)	1	1
Schau hin (schau-hin.info)	0	0
Klicksafe (klicksafe.de)	11	5
Jugendhilfeportal (jugendhilfeportal.de)	41	8
Summe	**106**	**31**

Quelle: Eigene Recherche. Zeitraum: 01.01.2021 – 10.03.2025.

Diese Beiträge bieten eine konkrete Unterstützung im erzieherischen Alltag. Sie zeichnen sich durch eine differenzierte und nachvollziehbare Darstellung von Entscheidungen, Maßnahmen und Risiken im Kinder- und Jugendmedienschutz aus.

Die Analyse zeigt, dass 16 der 51 Beiträge in den untersuchten Tages- und Wochenzeitungen und 15 der 55 Beiträge auf den untersuchten Online-Plattformen zur Orientierung und Transparenz für Eltern und Fachkräfte beitragen. Zusammengenommen entspricht dies einer Quote von 29 %.

Tabelle 10: Gefundene Treffer nach Jahrgang

Jahr	Online-Nachrichten-portale	Online-Portale für Eltern/Jugendliche/ Fachkräfte	Treffer*	Transparenz- und Orientierungsfunktion
2021	13	26	39	8
2022	13	7	20	6
2023	10	8	18	8
2024	13	11	24	6
2025	2	2	4	2
Summe	**51**	**54**	**105***	**30***

Quelle: Eigene Recherche. Zeitraum: 01.01.2021 – 10.03.2025.
* Summe abweichend von Tabelle 9, da ein Artikel ohne Datum veröffentlicht wurde.

Wertet man die Treffer nach Erscheinungsjahr aus, so lässt sich bei der Gesamttrefferanzahl ein zeitlicher Trend feststellen: Von den betrachteten Beiträgen erschienen ca. 37 % in 2021, in den folgenden Jahren sind die Veröffentlichungszahlen relativ ausgeglichen (siehe Tabelle 10). Im Jahr der endgültigen Verabschiedung der Reform durch den Bundestag im Mai 2021 wurde am häufigsten über die Spruchpraxis berichtet. Betrachtet man die Inhalte der Beiträge,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

so fällt diese Häufung allerdings weg. Gleichzeitig wurden aus dem Jahr 2021 anteilig am wenigsten Beiträge gefunden, die für Transparenz und Orientierung sorgen. Die mediale Resonanz lag in diesem Jahr also vorrangig darin, über die geplante bzw. verabschiedete Reform zu berichten und die Aufgaben der neu zu gründenden Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) zu erläutern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Resonanz- und Rezeptionsanalyse der untersuchten Medien zeigt, dass das mediale Echo auf zentrale Elemente der Reform des Jugendschutzgesetzes bislang begrenzt ist. Nur etwa ein Drittel der Beiträge erfüllen die Kriterien der Transparenz und Orientierung im Sinne einer handlungsorientierenden Unterstützung für Eltern und Fachkräfte und ein großer Teil dieser Beiträge wurde auch Fachportalen veröffentlicht, nicht in allgemeinen Medien. Zwar ist das Thema Kinder- und Jugendmedienschutz insgesamt präsent – besonders im Kontext der Einführung der BzKJ –, jedoch bleibt eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung mit der Spruchpraxis, Alterskennzeichnungen und konkreten Schutzmaßnahmen in der Mehrzahl der Beiträge aus.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

7 Anpassung der Indizierungspraxis an das digitale Zeitalter

Die Indizierung jugendgefährdender Medien ist als historischer Ausgangspunkt des Jugendmedienschutzes bis heute ein zentrales Instrument des JuSchG.[119] Die Indizierung eines Mediums bewirkt strikte Vertriebs- und Werbebeschränkungen (§ 15 Abs. 1 JuSchG), die nach § 27 Abs. 1 JuSchG strafbewehrt sind. Die Indizierung gilt deshalb als „strengste und zugleich effektivste Maßnahme des Jugendmedienschutzes“.[120] In engem systematischem Zusammenhang mit Indizierungen jugendgefährdender Medien stehen gesetzliche Beschränkungen im Zusammenhang mit schwer jugendgefährdenden Medien (§ 15 Abs. 2 JuSchG), für die auch ohne ausdrückliche Indizierung entsprechende Vertriebs- und Werbebeschränkungen greifen. Die Systeme von Indizierung und Alterskennzeichnung ergänzen sich insoweit, als Alterskennzeichnungen (Kapitel 6) Indizierungen ausschließen, d. h. einen positiven Jugendbescheid bedeuten. Die Indizierungspraxis wurde durch das 2. JuSchGÄndG nicht grundlegend verändert, allerdings wurden einige Verfahrensänderungen vorgenommen (Kapitel 7.1). Zudem wurden die Regeln zur Führung der Liste jugendgefährdender Medien überarbeitet (Kapitel 7.2). Die neu eingeführte Risikokategorie der Nutzungs- und Interaktionsrisiken (vgl. Kapitel 4 und Kapitel 6.2.1) wirft die Frage auf, ob auch im Rahmen jugendgefährdender Medien nicht mehr allein auf Medieninhalte abzustellen ist (Kapitel 7.3). Kapitel 7.4 widmet sich schließlich dem BPjM-Modul.

In den Interviews wurde zu den Veränderungen im Indizierungsverfahren[121] und dessen Auswirkungen mit elf Personen aus diesen Akteursgruppen gesprochen: KJM, Mitarbeitende der BzKJ, Mitglieder des Beirats, Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen, jugendschutz.net und Wissenschaft.

7.1 Änderungen im Indizierungsverfahren

Im Indizierungsverfahren wurde einige, wenngleich nicht tiefgreifende Veränderungen vorgenommen. Diese betreffen zunächst die Antragsberechtigten (Kapitel 7.1.1) und die Rolle der KJM (Kapitel 7.1.2). Zudem wurde der Umgang mit gerichtlichen Entscheidungen im Kontext der Indizierung angepasst (Kapitel 7.1.3). Eine Reihe weiterer, kleinerer Verfahrensänderungen (Kapitel 7.1.4) führt abschließend zur Frage, ob sich die Änderungen im Indizierungsverfahren insgesamt auf Anzahl und Dauer der Verfahren ausgewirkt haben (Kapitel 7.1.5).

7.1.1 Antragsberechtigte

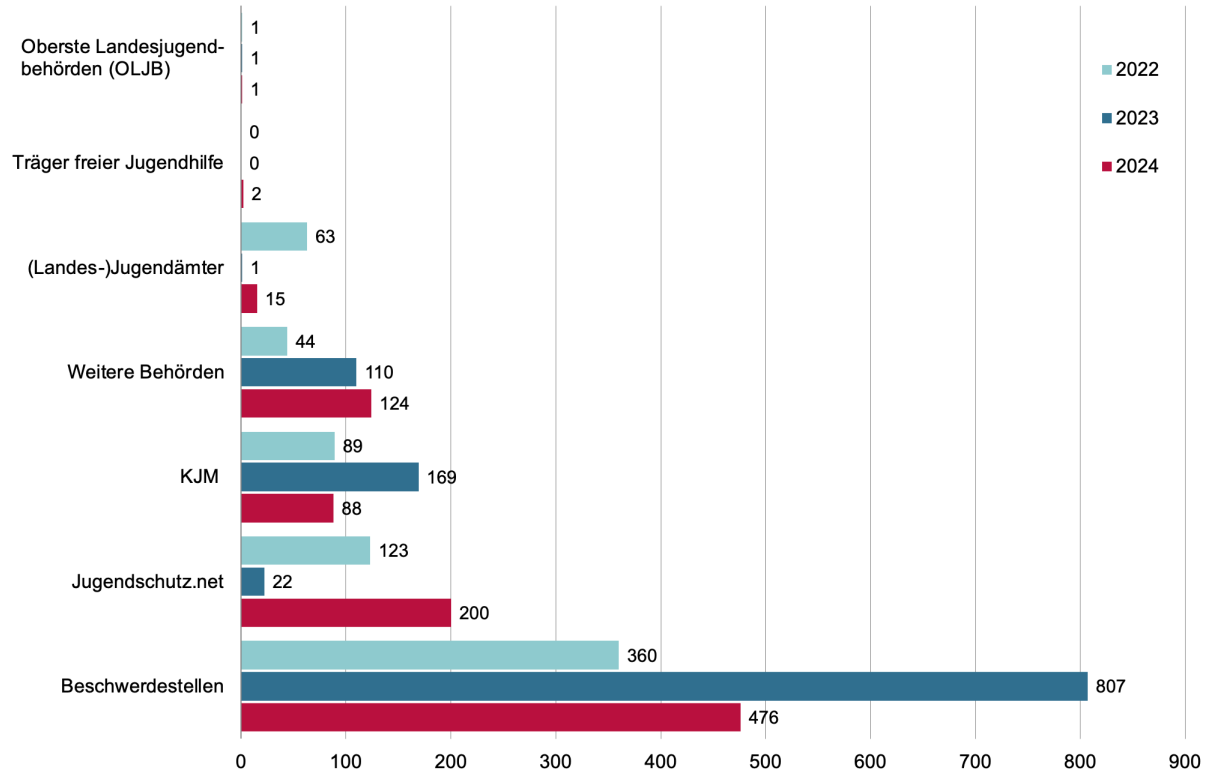
Indizierungsverfahren können durch einen Antrag einer berechtigten Stelle (§ 21 Abs. 2 JuSchG) oder von Amts wegen (§ 21 Abs. 4, 5 JuSchG) eingeleitet werden. Mit

[119] *Dankert/Sümmermann,* in: Erdemir (Hg.), Das neue JuschG, § 18 JuschG Rn. 1; *Liesching,* in: Liesching (Hg.) BeckOK Jugendschutzrecht, § 18 JuSchG Rn. 1.
[120] *Dankert/Sümmermann* in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 6 Rn. 1.
[121] Geregelt in §§ 18, 21 JuSchG, näheres in der DVO-JuSchG.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dem 2. JuSchGÄndG wurde der Kreis der Antragsberechtigten nach § 21 Abs. 2 JuSchG deutlich erweitert. Neben den bereits zuvor antragsberechtigten Stellen sind nun auch die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle sowie Online-Beschwerdestellen zur Antragstellung befugt. Durch die neuen Antragsrechte verändern sich für diese Stellen die Verfahrensabläufe: Einrichtungen wie jugendschutz.net, die FSM oder andere Beschwerdestellen können Fälle nun unmittelbar an die Prüfstelle der BzKJ herantragen. In der Vergangenheit mussten sie sich an eine antragsberechtigte Stelle, z.B. ein Jugendamt, wenden. Diese Hürde entfällt nun.

Abbildung 2: Nutzung der Antrags- und Anregungsrechte differenziert nach Stellen im Zeitverlauf von 2022 bis 2024



Quelle: Daten der BzKJ zur Nutzung von Antrags-/Anregungsrechten, eigene Darstellung. © INTERVAL 2025

Während jugendschutz.net bei Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern oder bei kinderpornografischen Inhalten den direkten Weg zur BzKJ wählt, erfolgt bei Fällen im Bereich allgemeiner Jugendgefährdung weiterhin eine Weiterleitung über die KJM.

Sämtliche dazu interviewten Personen gaben an, dass die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten ein wichtiger Punkt im Rahmen der JuSchG-Novelle war. Aus den Interviews mit jugendschutz.net und der FSM wird auch deutlich, dass die erweiterten Antragsrechte von den betreffenden Akteuren aktiv genutzt werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die bereitgestellten Daten der BzKJ bestätigen diese Beobachtung. Abbildung 2 zeigt, dass die Beschwerdestellen ihr Antrags- und Anregungsrecht im Vergleich zu den anderen Stellen mit Abstand am häufigsten nutzen[122]. Auch jugendschutz.net nutzt das Antragsrecht häufig, mit einer Ausnahme von 2023. Die Gründe für diese Schwankung sind jugendschutz.net allerdings selbst nicht bekannt.

7.1.2 Rolle der KJM

Bei der Indizierung digitaler Dienste spielt die KJM in mehrfacher Hinsicht eine entscheidende Rolle, die im Rahmen der 2. JuSchG-Novelle überarbeitet wurde. Bis zur Gesetzesreform galt für Anträge der KJM zur Indizierung eines digitalen Dienstes eine recht weitgehende Bindung dahingehend, dem Antrag zu entsprechen, § 18 Abs. 6 JuSchG a. F.[123] Diese Regelung hat der Gesetzgeber wegen verfassungsrechtlicher Bedenken hinsichtlich einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Ländern abgeschwächt.[124] Die KJM bleibt aber bei der Indizierung digitaler Dienste eng einbezogen: So kann sie durch Anträge Indizierungsverfahren initiieren und ist zugleich in allen Verfahren, die digitale Dienste betreffen, zur Stellungnahme berechtigt, § 21 Abs. 6 S. 2 JuSchG. Diese Stellungnahmen sind von der Prüfstelle „maßgeblich zu berücksichtigen“. Die Prüfstelle darf demnach von Anträgen und Stellungnahmen der KJM nur in Ausnahmefällen und mit stichhaltiger Begründung abweichen. [125] Um Verfahrensverzögerungen zu verhindern, wurde der Prüfstelle die Möglichkeit eingeräumt auch ohne Vorlage einer Stellungnahme zu entscheiden, sollte diese nicht innerhalb von fünf Werktagen vorliegen, § 21 Abs. 6 S. 3 JuSchG.[126]

Dennoch wurde die Stellung der KJM im Rahmen von Indizierungen digitaler Dienste verändert: Die Entscheidungen der KJM binden die Prüfstelle nicht mehr. Das bedeutet, dass Indizierungsvoraussetzungen auch dann vollständig geprüft werden müssen, wenn eine Stellungnahme der KJM vorliegt. Die Prüfstelle darf dementsprechend Stellungnahmen der KJM nicht folgen, wenn diese auf der Vernachlässigung eines Indizierungskriterium beruhen.[127] Grundsätzlich kann die Pflicht, Stellungnahmen der KJM zu berücksichtigen, nicht zu einer Bindung führen wie in der alten Rechtslage, da sonst die der Prüfstelle eingeräumte Autonomie aufgehoben würde.[128]

Die Rolle der KJM in Indizierungsverfahren wurde überdies verändert, indem bestehende Indizierungssperren durch KJM-Entscheidungen über digitale Dienste angepasst wurden. Die

[122] Die Daten enthalten keine Daten zu den Antragsstellungen der Selbstkontrolleinrichtungen, da diese der BzKJ nicht vorliegen. Die Anträge der FSM werden unter der Kategorie Beschwerdestellen geführt, da diese gemeinsam mit dem eco-Verband eine Internet-Beschwerdestelle betreiben.

[123] *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 21 JuSchG Rn. 106.

[124] BT-Drs. 19/24909, S. 54 f.

[125] BT-Drs. 19/24909, S. 55.

[126] Zur Auswirkung verspäteter Stellungnahmen *Dankert/Sümmermann*, in: Erdermir (Hg.), HK-JuSchG, § 21 JuSchG Rn. 115.

[127] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 21 JuSchG Rn. 24a.

[128] *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 21 JuSchG Rn. 112.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

KJM kann hinsichtlich eines digitalen Dienstes entscheiden, dass die Voraussetzungen zur Aufnahme in die Liste jugendgefährdender Medien nicht vorliegen, § 18 Abs. 8 S. 2 JuSchG. An eine solche Entscheidung ist die Prüfstelle dementsprechend weiterhin gebunden.[129] Eine Indizierung ist darüber hinaus ausgeschlossen, wenn die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle den Dienst bewertet haben und ihn die KJM nicht als jugendgefährdend eingestuft hat. Nicht ausdrücklich geregelt war bislang der Fall, in dem die KJM in diesem Szenario noch keine Entscheidung über den fraglichen digitalen Dienst getroffen hatte. Nach der Reform bewirkt eine ausstehende Entscheidung ausdrücklich keine Indizierungssperre. Dies entspricht zwar der bisherigen Rechtslage, sorgt jedoch im Zusammenhang mit der neuen Stellungnahmefrist aus § 21 Abs. 6 S. 3 JuSchG dafür, dass ein von Selbstkontrolleinrichtungen bewerteter digitaler Dienst erst nach Ablauf der fünftägigen Frist indiziert werden kann.[130] Die praktische Relevanz der Norm dürfte aufgrund der nur kurz wirkenden Sperrfrist allerdings gering sein.

Die Einbindung der KJM in die praktischen Abläufe der Prüfstelle wird in den Interviews von Mitarbeitenden der BzKJ weiterhin positiv bewertet. Die Stellungnahmen der KJM werden nach wie vor als orientierungsgebend und qualitativ hochwertig eingeschätzt. Sie fließen maßgeblich in die Arbeit der BzKJ ein, wobei größere Abweichungen eher selten und in der Regel nur geringfügig seien. Je detaillierter und ausgearbeiteter die Stellungnahme der KJM ist, desto einfacher könne die BzKJ darauf Bezug nehmen, was zugleich zu einem Zeitgewinn in der Bearbeitung führe – ein Effekt, der aber bereits vor der Novelle beobachtet wurde. Und schließlich wurde in den Interviews die Zusammenarbeit zwischen KJM und BzKJ von beiden Akteuren als eingespielt bewertet.

Insgesamt zeigt eine Analyse der maßgeblichen Vorschriften damit, dass die Änderungen der Rolle der KJM im Indizierungsverfahren durch das 2. JuSchGÄndG nur geringe Auswirkungen haben. Dies deckt sich mit den Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten, die ebenfalls davon ausgehen, dass sich weder die grundsätzlichen Aufgaben noch die praktischen Abläufe innerhalb der KJM spürbar verändert haben.

7.1.3 Zusammenhang zwischen gerichtlichen Entscheidungen und Indizierungen

Im Zusammenhang mit Indizierungen spielen auch gerichtliche Entscheidungen eine Rolle. Ausgangspunkt ist, dass Medien gem. § 18 Abs. 5 S. 1 JuSchG zu indizieren sind, wenn ein Gericht in einer rechtskräftigen Entscheidung festgestellt hat, dass das Medium einen der in §§ 86, 130, 130a, 131, 184, 184a, 184b, 184c JuSchG bezeichneten Inhalte hat.[131] Die Gesetzesänderungen in diesem Zusammenhang gehen nunmehr darauf aus, einen differenzierten Umgang mit solchen Entscheidungen zu ermöglichen. Der neue

[129] *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 18 JuSchG Rn. 461; zur Frage, welche Beschlüsse „Entscheidungen“ in diesem Sinne sein können *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg), HK-JuSchG, § 21 JuSchG Rn. 106.

[130] *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 18 JuSchG Rn. 463.

[131] Damit handelt es sich nach § 15 Abs. 2 Nr. 1 JuSchG um schwer jugendgefährdende Medien.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

§ 18 Abs. 5 S. 2 JuSchG hält bei Indizierungen, die auf einer gerichtlichen Entscheidung beruhen, die Listenstreichung wegen fehlender Voraussetzung der Indizierung offen, indem er ausdrücklich auf die Anwendbarkeit von § 21 Abs. 5 Nr. 2 JuSchG verweist. Damit wird es der Prüfstelle ermöglicht, ein Medium, das aufgrund der Verletzung eines entsprechenden Strafgesetzes indiziert wurde, von der Liste zu streichen. Der Gesetzgeber bringt damit zum Ausdruck, dass er es für möglich hält, dass trotz einer entsprechenden gerichtlichen Entscheidung auch ohne deren Aufhebung der Indizierungsgrund wegen eines geänderten gesellschaftlichen Blickes auf den Begriff der Jugendgefährdung entfällt. Damit soll verhindert werden, dass Medien, die aufgrund der Erfüllung strafrechtlicher Tatbestände[132] indiziert wurden, immer wieder folgeindiziert werden, obwohl aus heutiger Sicht kein Anlass mehr für ein entsprechendes Urteil und eine erneute Indizierung besteht.[133] § 18 Abs. 5a JuSchG trifft eine sachlich ähnliche Regelung mit unterschiedlicher Stoßrichtung. So hat die Prüfstelle bei Kenntnis der Aufhebung einer nach § 18 Abs. 5 S. 1 JuSchG die Listenaufnahme begründenden Entscheidung – also einer gerichtlichen Entscheidung zu den oben genannten Strafnormen – zu prüfen, ob das Medium weiter indiziert bleiben muss. Damit kommt der Prüfstelle eine Entscheidungsbefugnis zu, wenn die die Indizierung auslösende Entscheidung aufgehoben wurde. Die Prüfstelle nimmt dann eine ergebnisoffene, inhaltliche Prüfung vor. Der vorige Automatismus, wonach die Aufhebung einer Entscheidung zum Wegfall der Indizierung führt, entfällt. So soll verhindert werden, dass die Streichung der Indizierung eines Inhalts bestehen bleibt, wenn die ihn auslösende gerichtliche Entscheidung etwa aus rein formalen Gründen aufgehoben wurde.[134] Die Neuregelungen geben der Prüfstelle damit einen größeren Entscheidungsspielraum bei Indizierungsentscheidungen, die im Zusammenhang mit gerichtlichen Entscheidungen getroffen wurden. Dieser Spielraum dient vor allem dazu, offenkundig nicht gewollte Folgeindizierungen bzw. Listenstreichungen zu verhindern.

7.1.4 Sonstige Verfahrensänderungen

Im Rahmen der JuSchG-Novelle kam es zu einigen weiteren Verfahrensänderungen:

Der neu eingeführte § 21 Abs. 4a JuSchG stellt klar, dass Indizierungsanträge nicht nach Eingangsdatum bearbeitet werden müssen, sondern dass die Prüfstelle die Anträge nach jugendschutzrechtlicher Relevanz bearbeiten kann.[135] Dabei kommt der Prüfstelle ein Bewertungsspielraum zu.[136]

---

[132] „Zweifel am Rechtskonstrukt der sich auflösenden Tatbestandsmäßigkeit allein durch Zeitablauf“ meldet *Liesching* an, weil Straftatbestände rein deskriptiv sind und nicht durch Zeitablauf verloren gehen könnten, *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 18 JuSchG Rn. 141.

[133] Der Gesetzgeber hat dabei insbesondere Verschiebungen im Blick, die sich auf § 131 StGB auswirken, der in bestimmten Konstellationen die Darstellung von Gewalt pönalisiert, BT-Drs. 19/24909, S. 54, kritisch zur Reichweite des Regelungsgehalts *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 18 JuSchG Rn. 388.

[134] BT-Drs. 19/24909, S. 54.

[135] BT-Drs. 19/24909, S. 57.

[136] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 21 JuSchG Rn. 15.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mit einer Änderung in § 21 Abs.7 JuSchG wurden zudem die Beteiligungsregeln am Indizierungsverfahren angepasst. Durch die Normierung einer Pflicht nur für den Fall, dass die Anschrift der Anhörungsberechtigten der Prüfstelle entweder bekannt oder im Zusammenhang mit dem Medium leicht zu ermitteln ist, dürften sich die zuvor entwickelten, strengeren Maßstäbe der Rechtsprechung[137] erledigt haben.[138]

Die Vorausindizierung jugendgefährdender Medien aus § 22 JuSchG wurde zudem im neuen Abs. 2 auch auf periodisch erscheinende Telemedien bezogen.

Mit § 23 S. 1 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG wurde eine neue Norm geschaffen, um bestimmte Indizierungsentscheidungen in das vereinfachte Verfahren im 3er-Gremium zu verlagern. Dieses Verfahren kann die Prüfstelle anwenden, wenn die KJM das Verfahren beantragt oder dazu Stellung genommen hat. Allerdings konnte bereits vor der Reform im vereinfachten Verfahren entschieden werden, wenn ein Medium offensichtlich jugendgefährdend war (nunmehr § 23 S. 1 Abs. 1 Nr. 1 JuSchG). In der Praxis ist dieser Fall mit der nun eingeführten Vereinfachung bei KJM-Beteiligung regelmäßig identisch.

Insgesamt handelt es sich um eine Reihe von kleineren Anpassungen, die nur in geringem Maße zu einer Verfahrensbeschleunigung, allerdings zu einer gewissen Flexibilisierung führen dürften.

7.1.5 Wirkung der Änderungen auf die Anzahl und die Dauer der Verfahren

Betrachtet man die Entwicklung von Antragszahlen im Zeitverlauf (siehe Abbildung 3) ist seit der zweiten Jahreshälfte von 2021 ein Anstieg zu beobachten. Der Verlauf zeigt dabei aber deutliche Schwankungen: Nach einem zunächst starken Zuwachs gingen die Antragszahlen im zweiten Halbjahr 2023 merklich zurück, bevor sie anschließend wieder anstiegen. Der weitaus größte Teil der Anträge bezieht sich auf digitale Dienste, während nur etwa 4,5 Prozent der eingereichten Anträge Trägermedien betreffen.

Tabelle 11 zeigt die Entwicklung der Verfahrenseingänge zwischen 2017 und 2024, differenziert nach Anträgen, Anregungen und Verfahren von Amts[139] wegen. Insgesamt ist über den

[137] BVerfG Urt. v. 30. Oktober 2019 – 6 C 18/18 = NJW 2020, 785 Rn. 22.

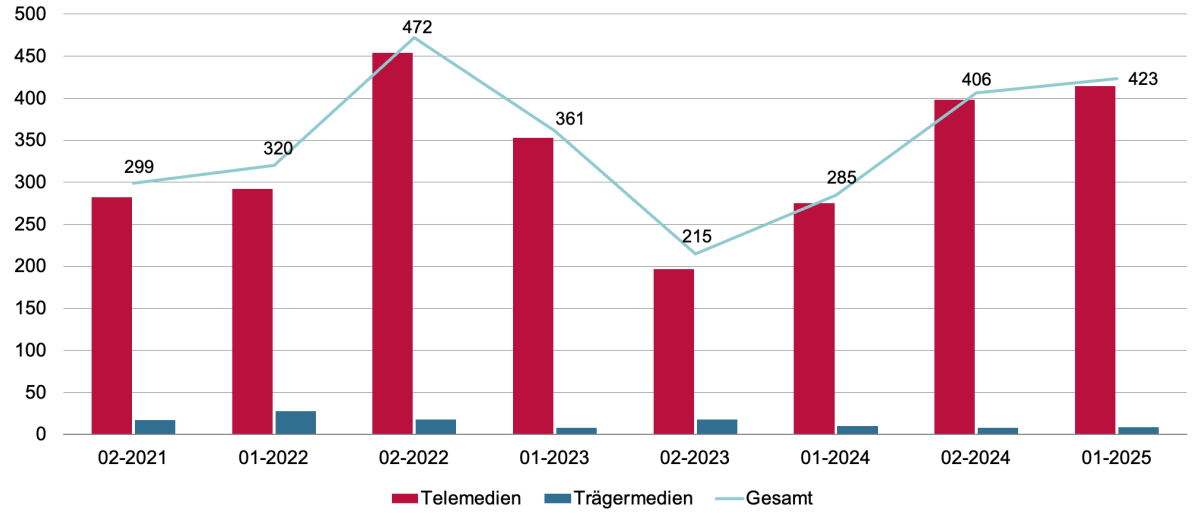
[138] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 21 JuSchG Rn. 31; offengelassen bei *Dankert/Sümmermann*, in Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 145 JuSchG.

[139] Neben den Anregungen wird die Prüfstelle für jugendgefährdende Medien in weiteren gesetzlich geregelten Ausnahmefällen von Amts wegen tätig. Hierzu gehören beispielsweise Verfahren zur Entscheidung über eine Folgeindizierung. In § 18 Abs. 7 Satz 2 JuSchG ist normiert, dass die Aufnahme eines Mediums in die Liste jugendgefährdender Medien ihre Wirkung nach Ablauf von 25 Jahren verliert. Kommt die Prüfstelle für jugendgefährdende Medien zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Liste auch nach 25 Jahren noch vorliegen, verbleibt das Medium in der Liste (§ 21 Absatz 5 Nr. 3 JuSchG). Liegen die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Mediums in die Liste hingegen nicht mehr vor, führt dies zu einer Listenstreichung (§ 21 Absatz 5 Nr. 2 JuSchG). (vgl. BZKJ 2024: Jahresstatistik 2024. https://www.bzkj.de/resource/blob/256324/2325fdd8e8f011c221f902e068824290/20251-jahresstatistik-2024-data.pdf

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zeitraum ein leichter Anstieg der Gesamtzahlen zu erkennen, auch wenn die einzelnen Kategorien unterschiedlich verlaufen.

Abbildung 3: Entwicklung von Antragszahlen nach Medienart im Zeitverlauf



Quelle: Daten der BzKJ zu Verfahrenseingängen, eigene Darstellung. © INTERVAL 2025

Tabelle 11: Entwicklung von Verfahrenseingängen zwischen 2022 und 2024 differenziert nach Anträgen, Anregungen und Verfahren von Amts wegen

Jahr	Anträge	Anregungen	Verfahren von Amts wegen	Gesamt
2017	416	378	313	1.107
2018	275	504	265	1.044
2019	306	412	298	1.016
2020	282	371	214	867
2021	350	664	197	1.211
2022	792	517	226	1.535
2023	576	534	340	1.450
2024	691	215	274	1.180

Quelle: Daten der BZKJ zu Verfahrenseingängen, eigene Darstellung. © INTERVAL 2025

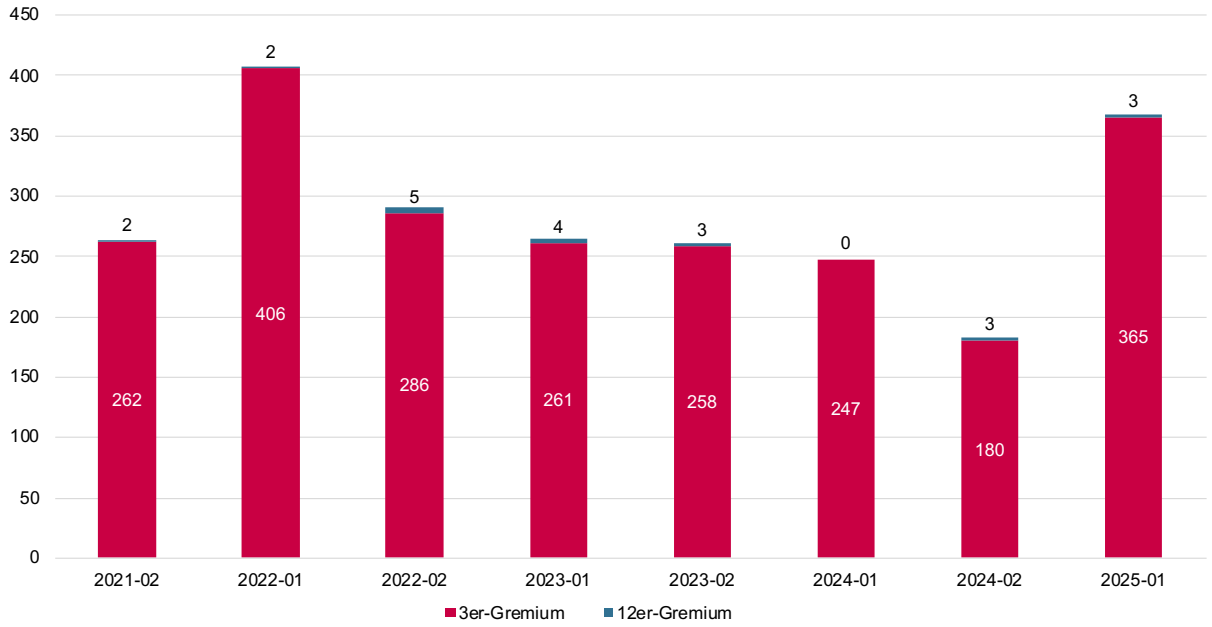
Die Zahl der Anträge hat sich über die Jahre deutlich erhöht: Von 416 im Jahr 2017 auf 691 im Jahr 2024, mit einem zwischenzeitlichen Höhepunkt im Jahr 2022 (792). Die Anregungen zeigen hingegen ein schwankendes Muster – sie stiegen zunächst bis 2021 deutlich an (664), gingen danach aber stark zurück, insbesondere 2024 (215). Diese Schwankungen könnten sich zumindest teilweise aus den erweiterten Antragsrechten ergeben. Bei den Verfahren von Amts wegen zeigen sich über die Jahre leichte Schwankungen, insgesamt jedoch seit 2021 ein leicht steigender Trend (von 197 im Jahr 2021 auf 274 im Jahr 2024). Insgesamt erreichten die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesamtzahlen der Verfahrenseingänge nach einem Tiefstand im Jahr 2020 (867) 2022 ihren höchsten Wert (1.535) und nahmen danach wieder leicht ab (1.180 im Jahr 2024).

Die Mehrzahl der Verfahrenseingänge bezieht sich auf Telemedien (82% im Zeitraum von 2021 bis 2024), während die Verfahren von Amts wegen überwiegend Trägermedien betreffen (62%) (Quelle: Daten der BzKJ zu Verfahrenseingängen).

Abbildung 4: Erstindizierungen im Zeitverlauf



Quelle: Daten der BzKJ zu Erstindizierungen, eigene Darstellung. © INTERVAL 2025

Abbildung 4 zeigt die Anzahl der Erstindizierungen im Zeitverlauf nach Halbjahren. Die Zahlen schwanken über die Jahre leicht und sind im ersten Halbjahr 2025 wieder angestiegen. Die Anzahl ist aber nach der JuSchG-Novelle nicht angestiegen, es gab zunächst eher einen Abwärtstrend. Sichtbar wird auch, dass pro Halbjahr weniger als fünf Indizierungsentscheidungen im 12er-Gremium entschieden werden.

Wie oben gezeigt, haben die neuen Antragsrechte und die Zusammenarbeit der Prüfstelle mit der KJM keinen beschleunigenden Effekt auf die Verfahrensabläufe bei Indizierungen. Auch die gesetzliche Neuerung in § 23 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG, nach der die Entscheidung von Fällen im sogenannten vereinfachten Verfahren durch das 3er-Gremium ermöglicht wird, hat nur einen geringen Beschleunigungseffekt. Besonders komplexe oder strittige Fälle werden nach Aussagen der BzKJ weiterhin im 12er-Gremium behandelt, um den betroffenen Anbietern eine persönliche Anhörung zu ermöglichen. Diese Fälle sind aber, das zeigt Abbildung 4, sehr selten.

Aus den geführten Interviews wurde deutlich, dass vor allem Aspekte, die von der Novelle unberührt geblieben sind, die Verfahrensdauer maßgeblich beeinflussen – insbesondere gesetzliche Vorgaben zur Anhörung, personelle Ressourcen und organisatorische Abläufe innerhalb der Prüfstelle.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Erstens beeinflusst die Vorbereitung der Verfahren vor den Gremiensitzungen die Dauer. Nach Angaben der BzKJ hängt die Bearbeitungsdauer vor der eigentlichen Gremiumssitzung von Faktoren wie der Art des Mediums, dem Umfang des Angebots, der Grundrechteprüfung sowie der Zahl der Verfahrensbeteiligten ab, da jedes Medium einer Einzelfallprüfung unterzogen wird. Dazu zählen insbesondere Recherche zu den Beteiligten, Sichtung und Überprüfung des Prüfobjekts sowie die Korrespondenz mit den Beteiligten. Bei Telemedien kann die Dauer zusätzlich durch die Stellungnahme der KJM variieren. Diese Stellungnahmen werden in der Praxis häufig nicht innerhalb der vorgesehenen Frist von fünf Tagen geliefert. Zwar könnte die BzKJ theoretisch auch ohne die Stellungnahme entscheiden, verzichtet aber darauf, da die Stellungnahme Arbeit spart und die Qualität der Prüfung unterstützt.

Zweitens stellt die Terminierung der 12er-Gremien einen Verzögerungsfaktor dar. Laut der Berichte aus den Interviews können die Terminabsprachen mit den Verfahrensbeteiligten aufwendig sein. Kurzfristige Verschiebungen kommen demnach häufig vor, ebenso wie Rückstellungen von Fällen aufgrund von Priorisierungserfordernissen aufgrund hoher Jugendrelevanz, wie vorgesehen in § 21 Abs. 4a JuSchG. Aufgrund der bereits terminierten Sitzungen anderer Verfahren können so Verzögerungen von mehreren Monaten entstehen.

Drittens wirken die Anhörungspflichten nach § 21 Abs. 7 JuSchG auf die Verfahrensdauer ein. Trotz der Neuerung, wonach die Befragung auf die wichtigsten und auffindbaren Mitwirkenden beschränkt wird, verursachen Anhörungen noch immer zeitliche Verzögerungen. In den Interviews wurde insbesondere auf Verschleppungstaktiken hingewiesen, etwa durch Krankmeldungen oder wiederholte Terminverschiebungen der Anbieter. Der Wunsch mehrerer Interviewpersonen ist es daher, explizite gesetzliche Regelungen zu schaffen, die es ausdrücklich ermöglichen, Verfahren auch bei wiederholtem Nichterscheinen der Anbieter fortzuführen.

Viertens ist die personelle Ausstattung der Prüfstelle ein weiterer Einflussfaktor. So geben einzelne Interviewpersonen an, dass zusätzliche juristische Fachkräfte und eine Vergrößerung des 12er-Gremiums die Belastung der ehrenamtlichen Prüferinnen und Prüfer reduzieren und die Bearbeitungsgeschwindigkeit erhöhen könnten.

Schließlich tragen fünftens externe Rahmenbedingungen, wie Nachwirkungen der Corona-Pandemie, zu einem Verfahrensstau bei, der die Gesamtdauer der Verfahren zusätzlich verlängert. Trotz der Reformen und der Einführung vereinfachter Verfahren dauern die Indizierungsverfahren nach Einschätzung der BzKJ weiterhin mehrere Monate, da gesetzliche Erfordernisse und organisatorische Abläufe strikt eingehalten werden müssen. Aufgrund der hohen Varianz der Verfahrensgegenstände und der damit verbundenen sehr heterogenen Verfahrensdauer lassen sich laut der BzKJ keine Aussagen über Durchschnittswerte vor und nach der Novelle treffen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Insgesamt zeigt sich, dass die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung bislang nur begrenzt wirksam sind, während personelle Engpässe, vorbereitende Arbeitsschritte und organisatorische Hindernisse die Dauer der Verfahren maßgeblich bestimmen.

7.2 Veränderte Listenführung

Indizierte Medien werden in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen, § 18 Abs. 1 JuSchG. Die Listenführung wurde im Rahmen des 2. JuSchGÄndG deutlich verändert. Zuvor wurde die Liste in vier Teilen geführt, von denen Teil A und B öffentlich waren, C und D dagegen nicht. Listenteil A umfasste jugendgefährdende Trägermedien, Listenteil B jugendgefährdende Trägermedien, deren Inhalt Strafgesetze verletzte. In Listenteil C wurden Medien geführt, deren öffentliche Nennung dem Jugendschutz zuwidergelaufen wäre, sowie alle jugendgefährdende Telemedien, soweit sie nicht in unter D fielen. Listenteil D enthielt strafrechtsrelevante Telemedien. Der nicht öffentliche Listenteil, der sämtliche Telemedien umfasste, wurde vor allem damit begründet, dass eine Veröffentlichung gerade bei jugendgefährdenden Websites den Zugang zu diesen Angeboten erleichtern könnte.[140]

Der Gesetzgeber hat die Listenführung in mehrfacher Hinsicht verändert. Zum einen entfällt die frühere Unterscheidung zwischen „nur“ jugendgefährdenden und strafbaren Inhalten. Zum anderen wird die Liste nach § 24 Abs. 2a S. 1 JuSchG im Regelfall öffentlich geführt. Davon ist nach § 24 Abs. 2a S. 2 JuSchG nur abzuweichen, wenn die Veröffentlichung Ziele des Jugendschutzes gefährden würde, was nach § 24 Abs. 2a S. 3 JuSchG insbesondere der Fall ist, wenn die öffentliche Indizierung zugleich unmittelbaren Zugang zum Angebot ermöglichen würde. Davon betroffen sind – erneut – vor allem digitale Dienste, bei denen die Indizierung vielfach faktisch einer Verlinkung gleichkäme.[141] Die Liste wird daher nicht mehr nach Trägermedien und digitalen Diensten getrennt geführt; der nichtöffentliche Teil umfasst jedoch weiterhin überwiegend digitale Dienste.

Das in § 24 Abs. 2a JuSchG angelegte Regel-Ausnahmeverhältnis zugunsten einer öffentlichen Listenführung realisiert sich in der Praxis kaum; der überwiegende Teil indizierter Medien wird wegen der hohen Bedeutung digitaler Dienste in der nichtöffentlichen Liste geführt.[142] Neben dem öffentlichen und dem nichtöffentlichen Teil existiert zudem eine Altliste für Indizierungen vor Inkrafttreten des 2. JuSchÄG, § 24 Abs. 5 JuSchG. Diese alte Liste wird gemäß § 24 Abs. 5 S. 1 JuSchG nach den nunmehr abgelösten Regeln, d. h. in vier Listenteilen, fortgeführt. § 24 Abs. 5 S. 2 JuSchG ermöglicht es zwar, Trägermedien in die neue

[140] *Liesching*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner (Hg.), NK-Medienrecht, Absch. 83 Rn. 13.
[141] *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 6 Rn. 109; *Salzmann*, BPJMAKTUELL 3/2021, 9, 15.
[142] *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG/Erdemir, § 21 JuSchG Rn. 15.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Liste zu übernehmen. Damit ist eine Umtragung der bisher in den Listenteilen C und D geführten digitalen Dienste aber nicht möglich.[143]

Die Neuregelung trägt dazu bei, dem einheitlichen Medienbegriff aus § 1 Abs. 1a JuSchG Rechnung zu tragen, da sie die Unterscheidung zwischen Träger- und Telemedien aufhebt (siehe Kapitel 4.5). Gleichwohl ändert sich an der bisherigen Indizierungspraxis digitaler Dienste kaum etwas, sodass die Entscheidung weiterhin primär an den Medieninhalt anknüpft. Auch hier kommt die begrenzte rechtliche Tragweite des einheitlichen Medienbegriffs zum Ausdruck.[144]

Zu Problemen rechtlicher Natur führt außerdem die Umstellung des Begriffs der Telemedien auf den der digitalen Dienste. § 1 Abs. 1a JuSchG legt fest, dass Medien im Sinne des Gesetzes Trägermedien und digitale Dienste sind. Der Begriff der digitalen Dienste wird in § 1 Abs. 4 Nr. 1 DDG näher bestimmt, und bezieht sich auf Art. 1 Abs. 1 b) RL EU 2015/1535. Danach muss der Dienst regelmäßig gegen Entgelt erbracht werden. Wenn § 18 Abs. 1 JuSchG festlegt, dass jugendgefährdende Medien in die Liste aufzunehmen sind, wären nach dem Wortlaut somit nur entgeltliche Internetangebote umfasst. Diese Anknüpfung an entgeltliche Leistungen würde nicht-kommerzielle Angebote regelmäßig von der Indizierung ausschließen.[145] Viele für die Indizierungspraxis relevante unentgeltliche Websites würden aus dem Anwendungsbereich herausfallen. Der Gesetzgeber geht jedoch davon aus, dass die begriffliche Änderung keine geänderte Rechtslage mit sich bringt.[146]

7.3 Indizierung anhand des Inhalts

In der JuSchG-Reform hat mit § 10a Nr. 3 JuSchG die Risikodimension der persönlichen Integrität Einzug ins Gesetz erhalten. Im Bereich der Alterskennzeichnung hat dies zu wesentlichen Änderungen geführt (Kapitel 6.2). Das wirft die Frage auf, ob auch im Rahmen der Indizierung – analog zur Alterskennzeichnung – neben inhaltlichen die mit der persönlichen Integrität adressierten Nutzungs- und Interaktionsrisiken einbezogen werden müssen.

Beide Schutzansätze stehen in einem engen funktionalen Zusammenhang: Für Kinder und Jugendliche potentiell schädliche Inhalte sollen nur unter erschwerten Bedingungen verbreitet werden können.[147] Das Stufenverhältnis von Kennzeichnung und Indizierung mit den verwandten Begriffen „entwicklungsbeeinträchtigend“ und „jugendgefährdend“ wirft insoweit die Frage auf, ob sich die Einbeziehung von Nutzungs- und Interaktionsrisiken im Bereich der

[143] *Dankert/Sümmermann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG/Erdemir § 21 JuSchG Rn. 23.
[144] *Bornemann*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 21 JuSchG Rn. 38, *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 1 JuSchG Rn. 31.
[145] *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 1 JuSchG Rn. 31a.
[146] BT-Drs. 20/10031, S. 92.
[147] *Dankert/Sümmermann* in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 6 Rn. 11.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Alterskennzeichnung auch auf die Indizierung auswirkt.[148] Denkbar wäre daher, dass ein Medium auch wegen Nutzungs- und Interaktionsrisiken „jugendgefährdend“ sein kann.

Diese Auslegung vertritt auch die BzKJ, die in der „Gefährdung der persönlichen Integrität“ – und damit in Nutzungs- und Interaktionsrisiken – einen „anerkannten Indizierungsgrund“ sieht.[149] Auch der Gesetzgeber geht davon aus, dass „auch Gefahren für die persönliche Integrität […] bei der Mediennutzung berücksichtigt werden“ können.[150] Allerdings wurde der Begriff „jugendgefährdend“ selbst nicht angepasst, auch in den Regelbeispielen in § 18 Abs. 1 S. 2 JuSchG wurden Nutzungs- und Interaktionsrisiken nicht aufgegriffen. Die Systematik des Schutzziel-Katalogs in § 10a JuSchG – das Nebeneinander der Schutzziele Schutz vor jugendgefährdenden Medien und vor Nutzungs- und Interaktionsrisiken – scheint auf den ersten Blick gegen eine Einbeziehung der Nutzungs- und Interaktionsrisiken in den Begriff der Jugendgefährdung zu sprechen. Rechtlich zwingend ist dies aber nicht: Kommen die alten jugendschutzrechtlichen Tatbestände der Jugendgefährdung und Entwicklungsbeeinträchtigung aus der Vorstellungswelt medieninhaltlicher Risiken, so sind doch die Legaldefinitionen in § 10a Nr. 1 und 2 JuSchG textlich darauf nicht festgelegt. § 10b Abs. 2 JuSchG sieht ausdrücklich die Möglichkeit (und bei Ermessensschrumpfung: Pflicht) vor, Nutzungsrisiken auch bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung zu berücksichtigen (siehe Kapitel 6.2). Dies belegt, dass die Schutzziele des § 10a JuSchG nicht eine gegeneinander strikt abgegrenzte Tragweite haben, sich vielmehr auch überschneiden können. Zwar gibt es im JuSchG keine dem § 10b Abs. 2 JuSchG entsprechende ausdrückliche Regelung auch für den Begriff der Jugendgefährdung und also für den Kontext der Indizierung: § 10b Abs. 2 und 3 JuSchG stehen im Sachzusammenhang der Kennzeichnung und beziehen sich daher nur auf die Entwicklungsbeeinträchtigung. Aber dies bedeutet rechtlich nicht, dass bei den jugendgefährdenden Medien weiterhin nur medieninhaltliche Wirkungen relevant bleiben, Nutzungsrisiken hingegen nicht berücksichtigt werden dürften. Allerdings wäre aus rechtsstaatlichen Gründen mit Blick auf die hohe Eingriffsintensität der Indizierung eine klarere Regelung dieser Möglichkeit – wie bei § 10b JuSchG für die Entwicklungsbeeinträchtigung – zu empfehlen.[151]

Mit Blick auf die skizzierte Rechtsunsicherheit verwundert es nicht, dass die Kategorie praktisch bislang keine ernsthafte Rolle spielt. Es wäre daher aus Transparenz- und Kohärenzgründen angezeigt, die intendierte Erweiterung im Gesetz zu verankern.[152]

---

[148] *Salzmann*, BPJMAKTUELL 3/2021, 9, 12 ff.

[149] So der Eintrag der BzKJ auf ihrer Website: https://www.bzkj.de/bzkj/indizierung/was-wird-indiziert/weitere-anerkannte-gruende/weitere-anerkannte-gruende-175598, abgerufen 20.11.2025.

[150] BT-Drs. 19/24909, S. 53 f.

[151] *Liesching* geht davon aus, dass die Risiken für die persönliche Integrität vor diesem Hintergrund nur in „extremen Ausnahmefällen“ zur Indizierung führen können, *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 18 JuSchG Rn. 14.

[152] *Dankert/Sümmermann* in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 18 Rn. 293.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

7.4 Das BPjM-Modul

Das BPjM-Modul ermöglicht deutschlandweit als einziges Angebot eine automatisierte technische Umsetzung behördlicher Indizierungsentscheidungen. Es besteht seit 2005 und wurde von der damaligen Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien gemeinsam mit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) entwickelt. Es dient der technischen Umsetzung des Indizierungsverfahrens, indem es auf Basis einer sogenannten Blacklist den Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten beschränkt. Die Liste umfasst derzeit rund 3.000 URLs und wird regelmäßig aktualisiert.

Zur Modernisierung und Nutzung des BPjM-Moduls wurde in den Interviews mit fünf Personen aus diesen Akteursgruppen gesprochen: KJM, jugendschutz.net, Mitarbeitende der BzKJ, Wissenschaft.

Hauptnutzer sind Hersteller von Routern sowie Anbieter von Filtersoftware und Suchmaschinen. Wird die Funktion im Router aktiviert, blockiert sie automatisch indizierte Inhalte; Suchmaschinen versehen entsprechende Ergebnisse mit Hinweisen auf entfernte Inhalte. Nach Aussagen einer Interviewpersonen binden angeblich rund 30 Unternehmen binden das Modul in ihre Produkte ein. Aufgrund des hohen Marktanteils dieser Unternehmen kann es potenziell in mehr als der Hälfte der deutschen Haushalte eingesetzt werden. Die Aktivierung erfolgt jedoch freiwillig durch die Endnutzerinnen und -nutzer, sodass die technische Verfügbarkeit nicht mit einer tatsächlichen Nutzung gleichzusetzen ist. Belastbare Daten zum tatsächlichen Aktivierungsgrad liegen nicht vor. Die Interviewpersonen gehen davon aus, dass insbesondere Schulen, Bibliotheken und andere pädagogische Einrichtungen das Modul nutzen, und bewerten es deshalb als sehr relevant für die Nutzungspraxis und den Jugendmedienschutz. Die technische Pflege ist an einen externen Dienstleister ausgelagert. Die BzKJ liefert die indizierten URLs in gehashter Form, um Missbrauch zu verhindern. Das System läuft den Befragten zufolge technisch stabil und wurde seit seiner Einführung nicht modernisiert. Eine Weiterentwicklung wurde bislang weder geplant noch als notwendig erachtet. Die interviewten Wissenschaftler weisen darauf hin, dass die zunehmende Verschlüsselung des Datenverkehrs die Effektivität URL-basierter Filterungen perspektivisch einschränken kann. Künftig gesperrte Seiten könnten so umgangen werden, ohne dass das Modul eingreifen kann. Darüber hinaus wurden mögliche Weiterentwicklungen vor allem im Bereich der Nutzbarmachung diskutiert. Genannt wird unter anderem die Idee einer zentralisierten, nutzerfreundlichen Plattform für Jugendschutzeinstellungen, in der auch das BPjM-Modul integriert werden könnte. Ziel wäre es, Eltern die Konfiguration von Schutzmaßnahmen über Anbieter- und Gerätegrenzen hinweg zu erleichtern. Konkrete Umsetzungspläne existieren hierzu bislang jedoch noch nicht. Und schließlich wurde in den Interviews die Frage einer möglichen Standardaktivierung diskutiert. Während es die Meinung einer Voreinstellung des Moduls als Standardlösung gibt, sprechen sich andere Interviewpersonen für die Beibehaltung der Freiwilligkeit aus und begründen das mit ihrer Sorge vor Herausforderungen bei der Umsetzung.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

8 Anbietervorsorgemaßnahmen

Die §§ 24a, b JuSchG normieren Vorsorgemaßnahmen, die Anbieter von Online-Plattformen, die für Minderjährige zugänglich sind, ergreifen müssen, um ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten, sowie Befugnisse und Verfahrensvorgaben zu deren Durchsetzung. Im Folgenden wird zunächst der mit dem 2. JuSchGÄndG 2021 eingeführte Regulierungsansatz der Anbietervorsorge in §§ 24a, b JuSchG mitsamt dialogischem Verfahren untersucht (Kapitel 8.1 und Kapitel 8.2). In Kapitel 8.3 werden bisher vorgenommene Anpassungen der beiden Vorschriften durch das Gesetz zur Durchführung des DSA von 2024 in den Blick genommen und etwaige künftige Anpassungsbedarfe ausgelotet. Anschließend wird in Kapitel 8.4 analysiert, ob und inwieweit Anbieter von Online-Plattformen die Vorsorgemaßnahmen umgesetzt haben. Mit der Gesetzesnovellierung im Jahr 2021 wurde die Aufsicht über die Vornahme wirksamer Vorsorgemaßnahmen der BzKJ zugewiesen, die auch unter dem angepassten Regime – wenn auch unter Zuweisung dieser Aufgabe an die dort neueingerichtete Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (KidD) – weiterhin zuständige Behörde ist.

8.1 Einführung und Umsetzung der Anbietervorsorgemaßnahmen nach §§ 24a, b JuSchG

Der Regulierungsansatz der Anbietervorsorge hat mit dem 2. JuSchGÄndG 2021 Eingang in das Gesetz gefunden. Die Einführung des neuen Ansatzes beruhte auf dem gesetzgeberischen Befund eines Bedeutungszuwachses interaktiver Kommunikationsplattformen bei Kindern und Jugendlichen und in diesem Zusammenhang verstärkt auftretenden Interaktions- und Kommunikationsrisiken.[153] Das Angebot von Online-Plattformen ist durch Funktionen wie Chats, Direktnachrichten, Messenger-Funktionen, Kommentare sowie die Übertragung von Text-, Bild-, Audio- und Video-Inhalten geprägt, die entsprechende Risiken für Heranwachsende bergen können.[154] Nach Dafürhalten des Reformgesetzgebers seien die vorher auf statische und lineare Medieninhalte ausgerichteten Anbieterpflichten für interaktive Plattformen nicht mehr geeignet gewesen.[155] Der Ansatz der Anbietervorsorge stellte somit einen „Paradigmenwechsel“ [156] dar: Anders als im Rahmen des bisherigen Jugendmedienschutzes, der sich auf eine Bewertung konkreter risikobehafteter Einzelinhalte konzentriert hatte, sollte nun die strukturelle Betrachtung des gesamten Angebots im Vordergrund stehen, einschließlich der darüber zugänglich gemachten Kommunikations- und Interaktionsfunktionen. Dadurch zielte der Gesetzgeber auf eine Verbesserung des Schutzniveaus innerhalb der Angebote insgesamt ab.[157] Bei der Anbietervorsorge handelt es sich um einen präventiven, unterstützenden, die Erziehungsberechtigten und Kinder stark

[153] BT-Drs. 19/24909, S. 62.
[154] Vgl. zu den Funktionen *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 5 Rn. 8.
[155] Vgl. BT-Drs. 19/24909, S. 62.
[156] So nennen es *Dreyer/Andresen/Wysocki*, JMS-Report 6/2022, S. 2.
[157] Vgl. *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 24a JuSchG Rn. 10; *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 5 Rn. 2.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einspannenden Regulierungsansatz.[158] Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs geht hervor, dass durch den neuen Ansatz Anreize geschaffen werden sollten, für Kinder und Jugendliche relevante Angebote derart auszugestalten, dass die aus der VN-Kinderrechtskonvention folgende Trias von Schutz, Befähigung und Teilhabe verwirklicht werden könne.[159] Strukturelle Vorsorgepflichten können insofern als „regulatorischer Mittelweg" betrachtet werden, um Herausforderungen auf Online-Plattformen zu begegnen, Minderjährigen aber gleichzeitig nicht den Zugang und entsprechende Teilhabechancen zu verwehren.[160]

In der Fassung des JuSchG von 2021 ging es ausweislich des Wortlauts insbesondere darum, die Wahrung der Schutzziele aus § 10a Nr. 1-3 JuSchG zu gewährleisten, also den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungsbeeinträchtigenden und jugendgefährdenden Medien sowie der persönlichen Integrität der Minderjährigen bei der Mediennutzung. Bei seiner Einführung hatte § 24a Abs. 1 JuSchG zunächst Diensteanbieter adressiert, die fremde Informationen für Nutzerinnen und Nutzer mit Gewinnerzielungsabsicht speichern oder bereitstellen. Ausgeschlossen waren Anbieter, deren Angebote sich nicht an Kinder und Jugendliche richten und von diesen üblicherweise nicht genutzt werden, sowie journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, die vom Anbieter selbst verantwortet werden. § 24a Abs. 2 JuSchG a.F. hatte einen nicht abschließenden Katalog von acht verschiedenen Beispielmaßnahmen vorgesehen. Nach § 24a Abs. 3 JuSchG a.F. waren solche Diensteanbieter von der Pflicht zur Vornahme von Vorsorgemaßnahmen ausgenommen, deren Angebot im Inland weniger als eine Million Nutzerinnen und Nutzer hat. § 24a Abs. 4 JuSchG a.F. hatte festgelegt, dass die Verpflichtung auch unabhängig davon gelten sollte, ob das Sitzland des Anbieters in Deutschland liegt, und das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften geregelt.

Über die Einführung und Umsetzung der Anbietervorsorgemaßnahmen wurde im Rahmen der qualitativen Interviews mit insgesamt acht Personen aus folgenden Akteursgruppen gesprochen: Mitarbeitende der BzKJ, Mitarbeitende der KidD, Mitglieder des Beirats der BzKJ, Anbieter, die an einem dialogischen Verfahren teilgenommen haben, Personen aus der Wissenschaft.

Die Anbietervorsorge wird in der rechtswissenschaftlichen Fachliteratur als bei ihrer Einführung innovatives Regulierungsinstrument innerhalb des Jugendmedienschutzrechts qualifiziert.[161] Ähnliche Ansätze speziell für Anbieter von Video-Sharing-Diensten gab es vorher lediglich seit 2018 mit der Vorschrift des § 28b AVMD-RL und seit 2020 in § 5a JMStV.[162] Bei den Interviewten wurde die Einführung der Anbietervorsorgemaßnahmen ebenfalls einstimmig als

[158] Vgl. *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 24a JuSchG Rn. 10, 11.
[159] BT-Drs. 19/24909, S. 62.
[160] Vgl. *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 5 Rn. 9.
[161] Vgl. *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 5 Rn. 1.
[162] Siehe dazu *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 5 Rn. 3; *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 Rn. 27.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

innovativer und wichtiger Schritt im Jugendmedienschutz bewertet. Mit dem Inkrafttreten des DSA hat der Ansatz nach Einschätzung mehrerer Befragter zusätzlich an Bedeutung gewonnen, da nun deutlich wurde, dass entsprechende Vorsorgemaßnahmen für alle Anbieter von Online-Plattformen gelten und nicht nur für große Plattformen.

Es wird übereinstimmend darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der mit der JuSchG-Novelle eingeführten Anbietervorsorgemaßnahmen durch die Anbieter bislang nur in begrenztem Umfang erfolgt ist. Zwar haben einige Anbieter bereits erste, punktuelle Anpassungen an einzelnen Vorsorgemaßnahmen vorgenommen. Deren Reichweite und Bewertung ist indes derzeit noch offen; insgesamt werden diese Schritte jedoch als noch nicht hinreichend angesehen. Nach Einschätzung mehrerer Interviewpersonen liegt die insgesamt zurückhaltende Umsetzung vor allem daran, dass bereits kurz nach Inkrafttreten der neuen Regelungen absehbar war, dass der DSA auf europäischer Ebene weitergehende Vorgaben schaffen und die nationalen Bestimmungen teilweise ablösen würde. Viele Anbieter hätten daher die praktische Umsetzung zunächst zurückgestellt und mit Verweis auf den bevorstehenden DSA auf eine Konsolidierung der Rechtslage gewartet. Aktuell werten zahlreiche Anbieter die Anforderungen aus den DSA-Leitlinien [163] aus und bereiten insbesondere die Durchführung der erforderlichen Risikoanalysen vor, die künftig eine umfassendere Umsetzung sowie die Bewertung der Compliance ermöglichen sollen.

Aus jugendpsychologischer Perspektive wurde in den Interviews außerdem kritisiert, dass die bestehenden Vorsorgemaßnahmen aus Sicht des Kinderschutzes noch nicht ausreichten. Zwar seien technische Schutzfunktionen bei vielen Plattformen vorhanden, sie seien für Eltern jedoch oft schwer zu verstehen oder anzuwenden, da sie ein hohes Maß an Medienkompetenz erforderten. Häufig würden die Systeme zudem von den Jugendlichen selbst eingerichtet, wodurch Schutzmechanismen umgangen werden könnten. Vor diesem Hintergrund wurde auf die Risiken suchtfördernder Mechanismen insbesondere in Spielen und auf Plattformen wie Steam hingewiesen und aus klinischer Sicht für eine stärkere Regulierung plädiert – unter gleichzeitiger Abwägung zwischen Schutzinteressen und kultureller sowie individueller Freiheit.

8.2 Dialogisches Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung der Vorsorgemaßnahmen

§ 24b Abs. 3 JuSchG sieht (und sah auch bereits in seiner Fassung von 2021) ein sogenanntes „dialogisches Verfahren“ für den Fall vor, dass ein Anbieter keine oder nur unzureichende Vorsorgemaßnahmen getroffen hat.[164] Damit hatte der Gesetzgeber schon mit der damaligen Novellierung ein relativ komplexes, mehrstufiges Verfahren zur Überwachung und

[163] Mitteilung der Europäischen Kommission, Leitlinien für Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen im Internet gemäß Artikel 28 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/2065, Abl. C, C/2025/5519, 10.10.2025, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2025/5519/oj.

[164] Begriff bei *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 5 Rn. 111; *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 24b JuSchG Rn. 20; von einem „dialogischen Element“ ist in BT-Drs. 19/24909, S. 69 die Rede.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Durchsetzung im Vorfeld eines möglichen formellen Bußgeldverfahrens etabliert. Wenn die Bundeszentrale zur Feststellung gelangt, dass ein Anbieter die Vorsorgemaßnahmen nicht oder nur unzureichend umsetzt, leitet sie das dialogische Verfahren ein, indem sie ihm Gelegenheit zur Stellungnahme gibt und ihn zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen berät. Für den Fall, dass dieses Verfahren scheitert, kann die Bundeszentrale dann rechtsverbindliche Maßnahmen treffen, namentlich erforderliche Vorsorgemaßnahmen anordnen und etwaige Nichtbefolgung mit einem Bußgeld belegen.

Durch den Austausch mit der Behörde sollen Anbieter – insbesondere solche, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben – für Belange des nationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes sensibilisiert werden.[165] Vorteile eines solchen Verwaltungshandelns könnten darin bestehen, die staatliche Aufsicht zu flexibilisieren, Fehlinvestitionen zu vermeiden, Rechtsunsicherheiten abzubauen und Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.[166] Außerdem wird durch einen vorgeschalteten Dialog der Behörde die Möglichkeit gegeben, neue Informationen über die Situation und Erwägungen des Anbieters zu erlangen, die dann ggf. zu einer Veränderung der Beurteilung im Rahmen der vorgenommenen Prüfung führen könnten.[167] Insgesamt haben bislang acht dialogische Verfahren stattgefunden, von denen sieben Verfahren wieder eingestellt wurden. Die Einstellungen erfolgten, da eine nähere Überprüfung ergab, dass die betreffenden Anbieter unter die Klein- und Kleinstunternehmerregelung des Artikels 19 DSA fallen und somit die Voraussetzungen des Artikels 28 Abs. 1 DSA nicht erfüllten. In den Verfahren, in denen hingegen bereits ein Anbietergespräch erfolgte, kam es bislang zu keiner Einstellung. Es wurden keine Bußgelder im Rahmen der dialogischen Verfahren verhängt.

Zu den dialogischen Verfahren wurde im Rahmen der Interviews mit 13 Personen aus folgenden Akteursgruppen gesprochen: Mitarbeitende der BzKJ und KidD, KJM, einem Mitglied des Beirats der BzKJ, eine Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle, jugendschutz.net, Teilnehmende der Zukunftswerkstatt, Anbieter, die an einem dialogischen Verfahren teilgenommen haben, und Personen aus der Wissenschaft.

Aus Sicht der BzKJ besteht das Ziel des dialogischen Verfahrens darin, staatliche Risikoeinschätzungen und Erwartungen an die Anbieter zu kommunizieren und ihnen zugleich die Möglichkeit zu geben, ihre technischen Möglichkeiten, internen Planungen und Grenzen darzulegen. Es soll als Schnittstelle zur Compliance der Anbieter wirken und durch frühe Risikoindikationen dazu beitragen, Probleme möglichst zu vermeiden. Interviewte bei der KidD betonten, dass die Anbietervorsorge präventiv und auf kontinuierliche Zusammenarbeit ausgelegt ist, wodurch im besten Fall nur wenige formelle Verfahren erforderlich werden.

In den Interviews werden die dialogischen Verfahren positiv bewertet. Interviewpersonen bei der KidD betonten, dass die Anbieter, mit denen bislang ein Austausch stattgefunden hat, diese

[165] Vgl. BT-Drs. 19/24909, S. 69.
[166] Dazu BT-Drs. 19/24909, S. 69; mit weiteren Nachweisen *Ehls*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 7 Rn. 70.
[167] Vgl. *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 24b JuSchG Rn. 24 (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Möglichkeit dankbar angenommen hätten. Die Kooperationsbereitschaft werde als hoch eingeschätzt, ebenso das Interesse der Anbieter, ihre Angebote sicherer zu gestalten. Nach Einschätzung verschiedener Interviewpersonen ist die dialogische Zusammenarbeit mit Anbietern kein völlig neues Instrument: Entsprechende Austauschformen bestehen bereits seit vielen Jahren, zum Teil seit Jahrzehnten. Das dialogische Verfahren wird daher eher als institutionalisierte und nun rechtlich abgesicherte Fortführung bestehender Praktiken verstanden.

Mehrere Befragte hoben hervor, dass die gesetzliche Verankerung des dialogischen Verfahrens im reformierten Jugendschutzgesetz gleichwohl eine wichtige Ergänzung darstelle. Sie ermögliche verbindlichere Regelungen, die die Qualität der Vorsorgemaßnahmen erhöhten, und schaffe zugleich eine Grundlage für Sanktionen, wenn Anbieter dauerhaft nicht kooperieren. So könnten dort, wo kein Einvernehmen über die Umsetzung erzielt werde, auf Basis der erarbeiteten Leitlinien verbindliche Anforderungen formuliert werden, deren Missachtung empfindliche Bußgelder nach sich ziehen könne.

Von einzelnen Anbietern wurde das Verfahren ausdrücklich als unterstützend beschrieben, da bei Verstößen zunächst ein klärender Austausch stattfinde, bevor Sanktionen verhängt würden. Kritisch angemerkt wurde hingegen, dass die Doppelfunktion der BzKJ, zugleich Anbieter zu beraten und bei Verstößen Bußgelder androhen oder verhängen zu können, die wahrgenommene Unterstützungsrolle potenziell schwäche. Zudem wurde auf eine gewisse Intransparenz hingewiesen, in welchen Fällen und auf welche Weise die BzKJ mit Anbietern im Austausch steht. Insgesamt überwiegt jedoch die Einschätzung, dass das dialogische Verfahren ein zentrales und wirksames Instrument darstellt, um Vorsorgemaßnahmen umzusetzen und die Auslegung gesetzlicher Vorgaben nicht allein den Anbietern zu überlassen.

Die Möglichkeit der Bußgeldverhängung bewerten die befragten Personen unterschiedlich. Grundsätzlich wird betont, dass Bußgelder ein legitimes und gerechtfertigtes Instrument seien, wenn Anbieter ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Zugleich wird von einigen Interviewpersonen darauf hingewiesen, dass die möglichen Bußgelder für mittelständische Anbieter existenzbedrohend wirken könnten. Mehrere Interviewte schätzen die Wirksamkeit von Bußgeldern zudem unterschiedlich in Abhängigkeit von der Größe und Kooperationsbereitschaft der Anbieter ein: Während Bußgelder vor allem bei kleineren, unkooperativen Anbietern als wirksam eingeschätzt werden, wird ihr Nutzen bei großen, insbesondere international agierenden Plattformen als begrenzt gesehen. Dies sind jedoch nur Vermutungen, keine der befragten Personen kann auf umfangreiche Erfahrungswerte oder Beobachtungen aus einer größeren Zahl von Bußgeldverfahren verweisen.

Insgesamt lässt sich das dialogische Verfahren als zentrales Instrument eines präventiven und kooperativen Jugendschutzes beschreiben. Es fördert den Austausch zwischen Aufsicht und Anbietern, zielt auf frühe Risikovermeidung und setzt stärker auf Verständigung als auf Sanktion. Die bislang geringe Zahl an Verfahren ist dabei weniger ein Hinweis auf mangelnde

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wirksamkeit als Ausdruck der noch laufenden Aufbau- und Konsolidierungsphase: Die Zuständigkeitsübertragung vom Referat RDS auf die KidD und die Anpassung an den DSA haben dazu beigetragen, dass es bislang erst in einem kurzen Zeitraum zur Anwendung stand. Zugleich führt die präventive Logik dazu, dass viele potenzielle Fälle bereits informell geklärt werden. Dass bislang keine Bußgeldverfahren eingeleitet wurden, spricht daher nicht gegen das Instrument, sondern entspricht seinem Ziel, Regelverstöße möglichst durch Dialog zu vermeiden.

8.3 Anpassungen im Bereich der Anbietervorsorge nach Inkrafttreten des DSA

Die §§ 24a, b JuSchG wurden nach Inkrafttreten des DSA durch das Gesetz zur Durchführung des DSA vom 6.5.2024 erneut angepasst, wodurch beide Vorschriften signifikante Änderungen erfahren haben.[168]

8.3.1 Vorgaben des DSA mit Auswirkungen auf den nationalen Jugendmedienschutz

Der Digital Services Act enthält mit Art. 14 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 zwei Vorschriften, die sich auf die Anbietervorsorge des deutschen Jugendmedienschutzes auswirken. Die lediglich für die Anbieter sehr großer Online-Plattformen geltenden Vorgaben mit Bezug zum Schutz von Minderjährigen aus dem Risikobewertungs- und Risikominderungsregime des DSA in Art. 34 und 35 sind nicht Gegenstand der Analyse, da diesbezüglich keine mitgliedstaatliche Aufsichtszuständigkeit besteht. Als Online-Plattformen im Sinne des Art. 3 lit. I DSA werden dabei Dienste definiert, die Informationen im Auftrag ihrer Nutzer speichern und öffentlich verbreiten – wie etwa Foren oder soziale Netzwerke. Plattformen, die hingegen primär eigene Inhalte bereitstellen, fallen nicht unter diese Definition.

Art. 14 Abs. 3 DSA verpflichtet Online-Plattformen, die sich in erster Linie an Minderjährige richten oder die überwiegend von ihnen genutzt werden, die Nutzungsbedingungen und -beschränkungen so zu erläutern, dass sie für Minderjährige verständlich sind. Die Vorschrift ist Teil der in Art. 14 DSA allgemein normierten Vorgaben für die Gestaltung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen durch Anbieter von Vermittlungsdiensten. Art. 14 Abs. 3 DSA überlappt den im Folgenden noch näher zu betrachtenden Art. 28 Abs. 1 DSA als speziellere Vorgabe mit deutlich engerem Anwendungsbereich.[169] Nach Erwägungsgrund 46 richtet sich ein Dienst in erster Linie an Minderjährige, wenn die Gestaltung oder Vermarktung des Dienstes auf Minderjährige ausgerichtet ist. Ein Dienst wird überwiegend von Minderjährigen genutzt, wenn über die Hälfte der registrierten bzw. aktiven Nutzer minderjährig sind.[170] Konkretere Angaben dazu, wann eine Erläuterung für Minderjährige verständlich ist, lassen sich dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 3 DSA nicht entnehmen. Weil die Fähigkeiten Minderjähriger sich je nach Altersgruppe stark unterscheiden können, müssen sich die Anbieter wohl an ihrer Hauptziel-

[168] BGBl. 2024 I Nr. 149.
[169] Vgl. *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 8.
[170] Vgl. *Mast/Kettemann/Schulz*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 14 DSA Rn. 47.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

bzw. Nutzergruppe orientieren.[171] Die Erläuterung für Jugendliche kann gegebenenfalls auch außerhalb und ergänzend zu den eigentlichen AGB, gegebenenfalls in einem gesonderten Dokument, erfolgen.[172]

Bei **Art. 28 DSA** handelt es sich um die „zentrale Norm für die Einbeziehung kinder- und jugendschutzrechtlicher Aspekte in die Plattformregulierung des DSA".[173] Die Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 DSA verpflichtet Anbieter von Online-Plattformen, die für Minderjährige zugänglich sind, geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen zu ergreifen, um ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz dieser Personengruppe zu gewährleisten. Über diese Zieldimension hinaus macht Art. 28 Abs. 1 keine konkreten Vorgaben zur Etablierung bestimmter Maßnahmen. Je nach Gestaltung und Funktionen eines Dienstes steht den Anbietern eine „breite Palette" an Möglichkeiten zur Umsetzung der Norm zur Verfügung.[174] Indem die Norm ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz verlangt, zeigt sie auf, dass Maßnahmen nicht ausreichen, die diese Zieldimensionen nur in geringerem Maße ermöglichen würden. Umgekehrt wird jedoch auch deutlich, dass ein absoluter Höchststandard dem Gesetzgeber nicht erreichbar erschien und ein solcher auch dem Recht Kinder und Jugendlicher auf Teilhabe zuwiderliefe.[175] Zur Erreichung des verlangten hohen Maßes kommt es nicht darauf an, dass jede Einzelmaßnahme allein diesen Grad erreicht, sondern auf eine Zusammenschau aller implementierten Maßnahmen.[176]

8.3.2 Die Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (KidD)

Innerhalb der gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 DDG für die Durchsetzung von Art. 14 Abs. 3 DSA und Art. 28 Abs. 1 DSA zuständigen Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz wurde die Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten mit Sitz in Bonn eingerichtet. Mit der Einrichtung einer separaten Stelle soll den Unabhängigkeitserfordernissen des Art. 49 Abs. 1 DSA Rechnung getragen werden[177] Damit ist die KidD neben der grundsätzlich für die Durchsetzung des DSA zuständigen, bei der Bundesnetzagentur angesiedelten Koordinierungsstelle für digitale Dienste, der bereichsspezifisch zuständigen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie den nach medienrechtlichen Bestimmungen der Länder benannten Stellen Teil der in Deutschland implementierten DSA-Aufsichtsbehördenstruktur. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang zunächst die neue Zuständigkeitsverteilung im Rahmen der DSA-Aufsicht auf europäischer Ebene. Gemäß Art. 56 Abs. 3, Abs. 4 DSA können mitgliedstaatliche Behörden im Bereich des Minderjährigenschutzes gegenüber sehr großen Online-Plattformen, die ihre Hauptniederlassung im jeweiligen Mitgliedstaat haben, nur noch solange tätig werden, wie die

[171] Vgl. *Raue*, in: Hofmann/Raue (Hg.), Digital Services Act, Art. 14 Rn. 71.
[172] Vgl. *Mast/Kettemann/Schulz*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 14 DSA Rn. 47.
[173] So *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 1.
[174] Vgl. *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 8, 75.
[175] Vgl. *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 48.
[176] Vgl. *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 50.
[177] Vgl. dazu *Biermeier*, in: Heldt/Legner (Hg.), DDG, § 12 Rn. 37.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

EU-Kommission nicht in derselben Sache ein Verfahren eingeleitet hat. Soweit die Kommission nicht selbst tätig wird, liegt die Zuständigkeit bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem sich die Hauptniederlassung des Anbieters (Art. 56 Abs. 1 DSA) oder dessen gesetzlicher Vertreter (Art. 56 Abs. 6, Art. 13 DSA) befindet. Faktisch dürfte sich die Zuständigkeit der KidD damit (größtenteils) auf die Aufsicht über die weniger nutzerstarken Online-Plattformen beschränken, die für Minderjährige zugänglich sind und deren Hauptniederlassung sich in Deutschland befindet. Außerdem kann die KidD gegenüber solchen Akteuren tätig werden, die keine Niederlassung in der EU haben, Art. 56 Abs. 6, 7 DSA. Darin besteht eine zentrale Neuerung für den Aufsichtsumfang der deutschen Jugendschutzbehörde, die damit im Bereich des Online-Jugendschutzes im Verhältnis zur europäischen Aufsichtsebene deutlich an Einfluss einbüßt.[178] Neben der EU-Kommission ist das sogenannte Europäische Gremium für digitale Dienste ein zentraler Akteur im Rahmen der Anbieterbeaufsichtigung, über den die KidD gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 3 DSA ebenfalls an Beratungen beteiligt werden kann. Detailliertere Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der KidD ergeben sich aus § 12 Abs. 2 Satz 4 DDG, der auf bestimmte Vorschriften zur Koordinierungsstelle für digitale Dienste verweist. Danach sind auch der KidD die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Sach- und Personalmittel zur Verfügung zu stellen. Außerdem werden Vorgaben zu Aufgabe und Amtszeit der Leitung der Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten gemacht.

Als zuständige Behörde für die Durchsetzung von Art. 14 Abs. 3 DSA obliegt der KidD also die Überwachung der dort normierten Erläuterungspflichten und die Durchführung entsprechender Bußgeldverfahren nach § 33 Abs. 8 Nr. 3 DDG. Deutlich komplexer ist die Zuständigkeitsverteilung für die Durchsetzung des Art. 28 Abs. 1 DSA, der die Pflicht von Online-Plattformen statuiert, geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen zu ergreifen. § 12 Abs. 2 DDG sieht für die Aufsicht über Online-Plattformen im Bereich des Jugendmedienschutzes eine Aufteilung zwischen der KidD und den nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag zuständigen Landesbehörden vor. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten von KidD und den Landesstellen, so geht es sowohl aus der rechtswissenschaftlichen Literatur als auch aus den durchgeführten Interviews hervor, wirft zahlreiche Fragen auf, die im Rahmen dieser Evaluation nicht näher in den Blick genommen werden konnten.[179]

Das Referat RDS hat im Oktober 2022 die Arbeit im Bereich der Anbietervorsorge nach § 24a JuSchG aufgenommen. Ab 2023 wurde eine organisatorische Trennung zwischen dem strategisch-inhaltlichen Austausch (Referat Weiterentwicklung) und der Bearbeitung operativer Einzelverfahren (Referat RDS) vorgenommen. Im Mai 2024 hat schließlich die KidD diese

[178] Vgl. zum Anwendungsbereich nach alter Rechtslage § 24a Abs. 4 Satz 1, der das Ergreifen von Vorsorgemaßnahmen unabhängig von einem Sitz in Deutschland ermöglichte, dazu *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), HK-JuSchG, § 24a JuSchG Rn. 37.

[179] Vgl. zur Problematik um § 12 Abs. 2 DDG mit weiteren Nachweisen *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 12 DDG Rn. 9ff. (Stand: 01.06.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Aufgaben übernommen. Die KidD verfolgt einen kombinierten Ansatz, der die Unterstützung der Anbieter, einen kontinuierlichen Austausch mit ihnen, die Marktbeobachtung und schließlich die systematische Prüfung der Vorsorgemaßnahmen umfasst.

Das Konzept eines regelmäßigen, dialogorientierten Austauschs zwischen staatlicher Stelle und Plattformanbietern war dabei gänzlich neu. Mit den fünf reichweitenstärksten internationalen Plattformen sowie deutschen Plattformen fanden regelmäßige Quartalstreffen statt. Diese Kontakte konnten an frühere Kooperationsbeziehungen anknüpfen. Thematische Schwerpunkte bildeten insbesondere Melde- und Abhilfesysteme sowie andere zentrale Vorsorgemaßnahmen, um die Vergleichbarkeit der Anbieterpraktiken zu erhöhen. Zu Beginn der Umsetzung des reformierten Jugendschutzgesetzes wurden Unternehmen von der BzKJ über die neuen gesetzlichen Anforderungen informiert und auf notwendige Anpassungen hingewiesen. Teilweise fungierten die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen hier als Vermittler. Ergänzend wurde der sogenannte Gefährdungsatlas publiziert, der einerseits als Instrument der Marktbeobachtung und Bewertung, andererseits als Orientierungsrahmen für Anbieter dient. Auch Fachveranstaltungen alle sechs Monate und die Zukunftswerkstätten der BzKJ dienen fortlaufend der Information und Sensibilisierung der Anbieter (siehe Kapitel 5.2).

Für die Marktbeobachtung werden relevante Angebote kontinuierlich beobachtet und identifiziert. Hinweise können dabei sowohl aus der Bevölkerung, über Partnerinstitutionen als auch über das zentrale Beschwerdeportal des Digital Services Coordinator (BNetzA) eingehen. Im nächsten Schritt erfolgt eine erste Risikoeinschätzung der identifizierten Angebote anhand der 5C-Typologie: Inhalte (Content), Verhalten (Conduct), Kontakte (Contact), Verbraucherbelange (Consumer) und Querschnittsrisiken (Cross-cutting Risks). Besonders risikobehaftete Angebote werden priorisiert. Für das Monitoring und die Bearbeitung stehen derzeit zwei Mitarbeitende zur Verfügung.

Wird festgestellt, dass ein Anbieter keine oder nur unzureichende Vorsorgemaßnahmen getroffen hat, wird die Expertise externer Stellen einbezogen: jugendschutz.net prüft die Umsetzung der Vorsorgemaßnahmen und gibt eine erste fachliche Einschätzung ab. Die KJM wird zur Stellungnahme eingeladen und kann insbesondere bei der Anordnung von Maßnahmen erneut beteiligt werden. Während auf diese Gutachten gewartet wird, führt die KidD parallel eigene Prüf- und Testaktivitäten durch, um sowohl zeitnah auf dringende Gefährdungslagen reagieren als auch fundierte Bewertungen in die weitere Bearbeitung einbeziehen zu können. Darauf folgt das dialogische Verfahren mit den Anbietern (siehe Kapitel 8.2). Dabei erhalten diese Gelegenheit zur Nachbesserung und Stellungnahme, um identifizierte Risiken frühzeitig zu reduzieren.

Zwischen Januar 2023 und Juni 2025 wurden insgesamt 106 Angebote gesichtet und ausgewertet.[180] Vor Einführung des DSA waren es 44 Angebote, wovon schließlich 26

[180] Quelle: Daten der BzKJ zu Handlungsschritten im Bereich der Anbietervorsorge Art. 28 Abs. 1 DSA / § 24a JuSchG.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verfahren eingeleitet wurden. Nach Einführung des DSA wurden zehn dieser Verfahren auf der neuen Rechtsgrundlage wiedereröffnet, die restlichen Verfahren wurden aufgrund der wechselnden Zuständigkeit zur EU-Kommission oder anderer Mitgliedsstaaten nicht fortgeführt. Ab 2024 kamen weitere 21 Verfahrenseinleitungen hinzu. Wie bereits erwähnt, haben bislang acht dialogische Verfahren stattgefunden, sieben Verfahren wurden eingestellt.

Im Rahmen der qualitativen Interviews wurde zu den Aufgaben und Maßnahmen der KidD mit insgesamt acht Personen aus diesen Akteursgruppen gesprochen: Mitarbeitende der BzKJ und KidD, Mitglieder des Beirats, Anbieter, die an einem dialogischen Verfahren teilgenommen haben und Wissenschaft.

Die Interviewpersonen nehmen die verstärkte Kommunikation zwischen der Behörde, den Anbietern und weiteren relevanten Akteuren einstimmig als Fortschritt gegenüber den früheren, stärker prüfungsorientierten Strukturen wahr. Auch der Gefährdungsatlas und die weiteren Maßnahmen wie Fachveranstaltungen werden als Bereicherung im Bereich der Anbietervorsorge und dem Jugendmedienschutz bewertet. Nach Einschätzung von Interviewpersonen außerhalb der BzKJ trägt der Gefährdungsatlas zur Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit der BzKJ bei und schafft eine fachliche Grundlage für mögliche Verfahren.

Die befragten Anbieter in den Interviews bewerten die Unterstützung durch die BzKJ überwiegend positiv. Besonders hervorgehoben wird der kooperative Charakter der Zusammenarbeit: Die BzKJ trete nicht primär als Aufsichts- oder Sanktionsbehörde auf, sondern suche den fachlichen Austausch, um wirksame Schutzmechanismen gemeinsam weiterzuentwickeln. Aus Sicht der Anbieter trage dieser Ansatz dazu bei, Vertrauen aufzubauen und eine konstruktive Arbeitsbeziehung zu etablieren.

Die befragten Mitarbeitenden der KidD sehen bei der Umsetzung des Prüfverfahrens einige praktische Schwierigkeiten. Als Hauptgrund nennen sie die Größe und Schnelllebigkeit des digitalen Marktes, welche die Kapazitäten der beiden für das Monitoring zuständigen Personen übersteigen. Die kontinuierliche Beobachtung und Bewertung der Anbieter sei deshalb ein sehr aufwändiger Prozess, was die bislang geringen Fallzahlen mit erklärt. Hinzu kommt ein grundsätzlicher Zielkonflikt: Die Anbietervorsorge ist auf den Aufbau nachhaltiger Beziehungen zu Anbietern ausgelegt, was Zeit erfordere und damit in einem gewissen Widerspruch zum Ziel steht, möglichst hohe Fallzahlen zu generieren.

Hinsichtlich des Prüfverfahrens bestanden nach Aussage der KidD zu Beginn Unklarheiten, insbesondere bei der Abgrenzung der „ersten Einschätzung“ durch jugendschutz.net von den nachfolgenden Stellungnahmen der KJM und der Bewertung durch die BzKJ. Die zentrale Rolle von jugendschutz.net für die Qualität und Legitimation des Verfahrens wird von allen Akteuren anerkannt. Während die KidD die Zusammenarbeit als essenziell zur Vermeidung von Doppelstrukturen beschreibt, charakterisiert die KJM jugendschutz.net als hochspezialisierten Akteur mit einer einzigartigen operativen Expertise, die bei anderen Institutionen in dieser Form

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nicht vorhanden sei. Jugendschutz.net ist als gemeinsame Stelle aller Bundesländer gegründet und mit dem JMStV (§ 18) organisatorisch der Kommission für Jugendmedienschutz zugeordnet worden. Organisationsrechtlich ressortiert die Stelle noch immer zu den Ländern; ihr Personal ist bei einer Trägergesellschaft, die ihrerseits Tochter der Landesmedienanstalt Rheinland-Pfalz ist, angestellt. Was die Aufgaben angeht, fungiert jugendschutz.net inzwischen als „gemeinsames Kompetenzzentrum von Bund und Ländern", so die Beschreibung in § 24b Abs. 2 JuSchG als der neu hinzugetretenen bundesgesetzlichen Verankerung der Stelle. Den Aufgaben in Unterstützung der Bundesverwaltung im Rahmen des JuSchG entspricht ein erheblicher Finanzierungsanteil des Bundes. Die ebenenübergreifende Doppelzuständigkeit von jugendschutz.net sowohl für die Länder als auch für den Bund hat die Frage aufgeworfen, ob sie und die beiderseitige gesetzliche Beauftragung mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung vereinbar sind. Diese Frage ist aber, wenn die Funktionsbereiche und die diesen entsprechenden Steuerungsrechte von Bund und Ländern eindeutig geordnet sind, zu bejahen. Insbesondere liegt kein Fall einer verbotenen Mischverwaltung vor.[181] Mit Blick auf den Beitrag der KJM im Verfahren werden unterschiedliche Aspekte beleuchtet. Seitens der KidD wird angemerkt, dass das Umlaufverfahren den Prozess mitunter verzögern könne, ohne stets einen wesentlichen fachlichen Mehrwert zu schaffen. Diese Perspektive wird durch die Selbstreflexion der KJM ergänzt, die anmerkt, dass ihre Stellungnahme im dialogischen Verfahren inhaltlich meist der Ersteinschätzung von jugendschutz.net entspreche.

Zusammenfassend verfolgt die KidD einen neuen, dialogorientierten Ansatz zur Anbietervorsorge, der von den befragten Akteuren positiv aufgenommen wird. Die praktische Umsetzung ist durch begrenzte personelle Ressourcen gekennzeichnet, die in Bezug auf den Umfang der Marktbeobachtung und die Fallzahlen genannt werden. Darüber hinaus wird die institutionelle Abstimmung im föderalen System, insbesondere die Einbindung der KJM, von den Akteuren als ein prozedural komplexer Aspekt des Verfahrens dargestellt. Daher wird empfohlen, die standardmäßige Einbindung der KJM auf ihren Mehrwert hin zu prüfen und diese zukünftig auf jene Fälle zu fokussieren, bei denen die Einbindung einen besonderen Nutzen verspricht, beispielsweise weil der Fall in einem Bereich liegt, in dem die KJM über besondere Expertise verfügt.

8.3.3 Auswirkungen der Vorgaben des DSA auf die §§ 24a, b JuSchG

Die Vorgaben aus Art. 14 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 DSA haben Auswirkungen auf die Ausgestaltung des deutschen Anbietervorsorgeregimes des JuSchG. Als EU-Verordnung hat der DSA allgemeine und unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten (Art. 288 Abs. 2 AEUV) und ist grundsätzlich, soweit seine Bestimmungen hinreichend bestimmt und unbedingt sind, auch unmittelbar anwendbar. Bestehende mitgliedstaatliche Gesetze im Regelungsbereich der Verordnung bedürfen daher der Anpassung. Soweit die Verordnung abschließende

[181] S. dazu eingehend *Cornils*, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz. Verfassungsfragen einer Organisation von jugendschutz.net als Gemeinsames Kompetenzzentrum von Bund und Ländern, Rechtsgutachten, erstattet der LPR-Trägergesellschaft für jugendschutz.net GmbH, Mai 2020.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Regelungen enthält, sind die mitgliedstaatlichen Vorschriften aufzuheben. Soweit sie mitgliedstaatliche Durchführungsregelungen (etwa die Bestimmung zuständiger nationaler Behörden) erfordert oder ergänzende Konkretisierungen zulässt, sind entsprechende Regelungen zu schaffen. Diese Anpassungen hat das Gesetz zur Durchführung des DSA und weiterer EU-Rechtsakte v. 6. Mai 2024 vorgenommen.[182]Während sich die nach dem DSA erforderlichen Bestimmungen zur Verwaltungsorganisation (insb: zuständigen Behörden, darunter auch die Benennung der BzKJ) im Digitale-Dienste-Gesetz (Art. 1 des Durchführungsgesetzes) finden, hat Art. 12 des Durchführungsgesetzes Änderungen des JuSchG zum Gegenstand, darunter insbesondere auch die hier betrachteten Änderungen der § 24a und §24b JuSchG.

Die Anpassungen bedeuten in der Sache eine Verlagerung der Anforderungen des Plattform-Jugendschutzes auf die europäische Ebene sowie einen rechtlichen Rollenwechsel der Aufsichtsbehörden, die nunmehr insoweit DSA-Vollzugsbehörden sind. Für die Evaluation werfen diese Änderungen die Frage auf, ob und inwieweit davon die Schutzziele des Jugendmedienschutzes betroffen sind und ihre Erreichung gewährleistbar bleibt. Auch die Frage, ob die erfolgten Anpassungen hinreichend sind oder ob es zur Wahrung der Unionsrechtskonformität der Anbietervorsorgeregelung einer weiteren Novellierung der einschlägigen Vorschriften bedarf, muss erörtert werden.

8.3.3.1 Novellierung der Anbietervorsorge im JuSchG nach Inkrafttreten des DSA

§ 24a Abs. 1 JuSchG wurde gänzlich neu gefasst und enthält nun die Zuständigkeitszuordnung der Bundeszentrale für die Durchsetzung des Art. 28 DSA und eine Legaldefinition des Vorsorgemaßnahmenbegriffs. Der Neubezug auf den DSA geht mit einer begrifflichen Anpassung der personalen Reichweite der Vorschrift einher: Adressierte die Vorgängerbestimmung alle Diensteanbieter, die fremde Informationen mit Gewinnerzielungsabsicht speichern oder bereitstellen, so bezieht sich die Neufassung nun auf die Anbieter von Online-Plattformen im Sinn des Art. 28 Abs. 1 DSA. Hinsichtlich der erfassten Dienst*arten* dürfte damit keine Verengung verbunden sein: Zwar schien die alte Fassung auf den ersten Blick textlich auch reine Speicherdienste (ohne die plattformtypische Bereitstellung) zu erfassen; aus dem Verweis in § 1 Abs. 6 JuSchG 2021 auf das TMG ergab sich aber, dass damit doch nur Anbieter, die Telemedien zur Nutzung bereithalten, gemeint waren.[183] Weiter ist der unionale Begriff der Online-Plattform hingegen insofern, als er nun auf den Basisbegriff des „Dienstes der Informationsgesellschaft“ und damit auf Art. 1 Abs. 1 Buchst. b) der Richtlinie (EU) 2015/1535 zurückführt. Danach sind alle Dienste erfasst, die „in der Regel gegen Entgelt“ angeboten werden. Diese Definition ist offener (für ausnahmsweise auch unentgeltliche

[182] BGBl. I v. 13. Mai 2024.
[183] S. auch Begr. des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/24909, S. 63.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dienstbereitstellungen) als die Formulierung in § 24a JuSchG a.F. („mit Gewinnerzielungsabsicht“)[184]

Der schon vor der Novellierung von 2024 vorhandene Katalog des § 24a Abs. 2 JuSchG mit Regelbeispielen für Vorsorgemaßnahmen wurde modifiziert und von acht auf sechs Nummern reduziert. Dieser Katalog ist nicht abschließend, es kommen auch anderweitige Maßnahmen in Betracht. [185] Gemäß § 24a Abs. 3 JuSchG findet das dialogische Verfahren des § 24b Abs. 3 JuSchG auch Anwendung auf die Durchsetzung der Vorgaben des Art. 14 Abs. 3 DSA zu Minderjährigen-AGB. Auch § 24b JuSchG hat grundlegende Änderungen erfahren. Selbstregulative Elemente, wie sie in § 24b Abs. 2 JuSchG a.F. und § 24b Abs. 5 JuSchG a.F. vorgesehen waren, sind mit der Novellierung zur Umsetzung des DSA weggefallen.[186] Erhalten geblieben ist, wenn auch mit kleineren Anpassungen im Hinblick auf die Verweisnormen und die Normstruktur, das 2021 eingeführte „dialogische Verfahren“ in § 24b Abs. 3 JuSchG. Auch die Einbindung von „jugendschutz.net“ und der Kommission für Jugendmedienschutz wird gemäß § 24b Abs. 2 JuSchG n.F. und § 24b Abs. 4 Satz 2 JuSchG n.F. weitergeführt. Die Vorschrift des § 24c JuSchG zu Leitlinien der freiwilligen Selbstkontrolle wurde, wie auch die Norm des § 24d JuSchG zum inländischen Empfangsbevollmächtigten, mit der Novellierung nach Inkrafttreten des DSA aufgehoben.

8.3.3.2 Erhaltung des mit dem 2. JuSchGÄndG erreichten Schutzniveaus unter der Geltung des DSA?

Das mit dem 2. JuSchGÄndG eingeführte Regime der Anbietervorsorge hat, wie dargelegt, mit der Hochzonung des Plattform-Jugendschutzes auf die Ebene des Unionsrechts einerseits schon nach wenigen Jahren seine eigene normative Bedeutung in wesentlichen Hinsichten wieder verloren: Die materiellen Pflichtanforderungen an die Anbieter wurden jedoch nicht obsolet, sondern ergeben sich nunmehr aus dem DSA, nicht mehr aus dem JuSchG. Die in § 24a Abs. 2 JuSchG beispielhaft aufgeführten Vorsorgemaßnahmen sind teilweise – soweit sie im DSA auf gleicher Konkretisierungshöhe beschrieben werden – aus dem Katalog gestrichen worden und haben im Übrigen allenfalls, d. h. wenn ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht angenommen wird (s. dazu näher unten im Text), noch eine ergänzende Konkretisierungsfunktion hinsichtlich der nach Art. 28 Abs. 1 DSA zu ergreifenden Maßnahmen. Auch diese Konkretisierungsfunktion steht aber unter dem Vorbehalt vorrangiger Konkretisierungen auf Unionsebene, namentlich durch die Leitlinien der Kommission nach Art. 28 Abs. 4 DSA.[187] Bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Leitlinien nach Art. 28 Abs. 4 DSA

[184] Vgl. zu nicht-kommerziellen Anbietern *Cornils*, Der Digital Services Act im Verhältnis zum deutschen Jugendschutzgesetz, S. 53.
[185] Vgl. BT-Drs. 19/24909, S. 63.
[186] Vgl. dazu *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hg.), Das neue JuSchG, § 5 Rn. 114ff.; *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, § 24b JuSchG vor Rn. 1 (Stand: 01.06.2025).
[187] Begr. des Entwurfs des DSA-Durchführungsgesetzes, BT-Drs. 20/10031, S. 93.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(am 14. Juli 2025) durch die EU-Kommission[188] hat die KidD die von ihr ergriffenen Maßnahmen noch an den von ihr nach Maßgabe des § 24a Abs. 2 JuSchG festgelegten Prüfkriterien orientiert. Die Schutzziele des JuSchG (§ 10a JuSchG) sieht die KidD als Konkretisierung der in der unionsrechtlichen Norm statuierten Ziele „Sicherheit, Privatsphäre und Schutz". Zwischen den Zielsetzungen beider Normen besteht aus dieser Sicht keine Divergenz, sondern ein Verhältnis der Entsprechung.

Inzwischen – seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Durchführung des DSA und der nachfolgenden Veröffentlichung der Leitlinien – werden von der KidD ergriffene Maßnahmen nur noch auf Art. 28 DSA – und nicht mehr auf § 24a JuSchG – gestützt. Änderungen der behördlichen Praxis, die sich daraus ergeben, können naturgemäß im Betrachtungs- und Analysezeitraum dieser Evaluation noch nicht diagnostiziert werden. Die KidD wird sich künftig an den inzwischen von der Kommission erlassenen Leitlinien (Art. 28 Abs. 4 DSA) orientieren.

Was die Aufsichtszuständigkeiten angeht, ist die BzKJ (mit der KidD) nunmehr hinsichtlich der Aufgabe der Überwachung des Anbietervorsorge nur noch zuständige Behörde für den Vollzug des Unionsrechts (iSd Art. 56 Abs. 1, 4, 6 und 7 DSA). Immerhin die nationalen Verfahrensregeln in § 24b (namentlich: dialogisches Verfahren, § 24b Abs. 3) sind auch für den Vollzug der nun unionsrechtlichen Überwachungsaufgabe im Kern erhalten geblieben.

Für die Evaluation wirft diese Übertragung des Regelungsthemas des Plattform-Jugendschutzes, immerhin ein Kernelement der Novelle von 2021, auf die unionsrechtliche Ebene die Frage auf, welche Auswirkungen sie auf die Erreichung des Schutzziele der § 10a Nr. 1-3 haben wird. Insbesondere ist von Interesse, ob das mit der Regelung der Anbietervorsorge im 2. JuSchGÄndG intendierte Schutzniveau mit der Eingliederung der Aufgabe in die unionsrechtliche Plattformregulierung weiterhin gewährleistet werden kann. Allerdings ist in Erinnerung zu rufen, dass die unionsrechtliche Rechtslage zwingend ist: Mit der Verabschiedung des DSA im EU-Rechtsetzungsverfahren ist die Entscheidung für eine Unionalisierung auch des Plattform-Jugendschutzes gefallen. Daran ist auch die Bundesrepublik Deutschland gebunden. Mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume einer eigenständigen Regelung bestehen danach, wenn überhaupt, nur noch sehr eingeschränkt (s. dazu noch u. 8.3.3.3.).

Für eine empirisch fundierte Bewertung der Wirksamkeit des Art. 28 Abs. 1 DSA zum Zeitpunkt dieser Evaluation ist es noch zu früh – valide Daten liegen noch nicht vor. Daher sind nur prognostische Abschätzungen möglich. Einiges spricht danach für eine optimistische Prognose einer im Wesentlichen gleichwertigen oder sogar effektiveren Schutzgewährleistung durch die

[188] Mitteilung der Kommission C/2025/5519: Leitlinien für Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen im Internet gemäß Artikel 28 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/2065, ABl. C v. 10.10.2025.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

unionsrechtliche Neuregelung (in Verbindung mit dem nationalen Durchführungsrecht der §§ 24a, b JuSchG):

Aus der Entstehungsgeschichte des DSA erhellt, dass die Übertragung des Plattform-Jugendschutzes auf die europäische Ebene, flankiert durch die nun als Ergänzungsregeln verstandenen §§ 24a, b JuSchG, aus deutscher Sicht von der Erwartung getragen war, so den mit dem Konzept der Anbietervorsorge in §§ 24a, b JuSchG erreichten Schutzstandard erhalten und unionsrechtlich verankern zu können.[189] § 24a, b JuSchG war zum Zeitpunkt der Beratungen über den DSA ein in dieser ausgeformten Gestaltung wohl singuläres mitgliedstaatliches Beispiel für ein regulatorisches Konzept des Jugendschutzes auf Plattformen, insbesondere auch mit der Einbeziehung der Nutzungs- und Interaktionsrisiken. Die deutsche Regelung kann daher durchaus als eine Inspirationsquelle für die Schaffung des Art. 28 DSA betrachtet werden. Dass der Jugendschutz auf Plattformen – erst im Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens – zu einem wichtigen Regelungsthema des DSA geworden ist, geht auf Anregungen kinder- und jugendmedienschutzrechtlicher Akteure,[190] einen Vorschlag des Europäischen Parlaments,[191] aber auch auf die Unterstützung dieses Anliegens durch die Mitgliedstaaten, namentlich auch Deutschlands, zurück.[192] § 24a JuSchG in der Fassung von 2021 konnte so beispielgebend für eine Verallgemeinerung der bisher nach Art. 28b Abs. 1 AVMD-RL nur sektorspezifisch auf die Video-Sharing-Plattform-Anbieter begrenzten jugendschutzbezogenen Pflichten in die allgemeine Plattformregulierung sein.

Textlich bleibt der Konkretisierungsgrad des Art. 28 Abs. 1 DSA allerdings weit hinter Art. 24a JuSchG zurück. Die unionsrechtliche Kernvorschrift des Plattform-Jugendschutzes beschränkt sich auf eine generalklauselartige Verpflichtung der Anbieter von Online-Plattformen. Die Regelungstechnik des § 24a JuSchG, insbesondere von dessen Absatz 2 mit dem ausdifferenzierten Beispielskatalog von Vorsorgemaßnahmen, hat in Art. 28 Abs. 1 DSA keine Entsprechung gefunden. Darin könnte auf den ersten Blick ein Rückschritt hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Regelung zur Gewährleistung des Schutzes gesehen werden. Aber ein solches aus dem Textvergleich der Bestimmungen hergeleitetes Urteil griffe zu kurz. Der Maßstäbe-Vergleich darf nicht beim Regelungstext der Gesetze stehen bleiben, sondern muss alle, insbesondere auch untergesetzlichen Maßstabbildungen mit einbeziehen. Allgemein gilt, dass Generalklauseln in Gesetzestexten rechtlich keineswegs wirkungsschwächer sein müssen als detailliert ausgestaltete Bestimmungen; dafür gibt es im Recht vielfache Beispiele.

[189] Vgl. die Ausführungen zur Normhistorie von *Holznagel*, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hg.), DSA, Art. 28 Rn. 3 unter Verweis auf die Protollerklärung Deutschlands zur Gemeinsamen Ausrichtung des Rats, Dok. 13202/21 ADD 1 REV 3 vom 26. November 2021.

[190] Vgl. *Grisse*, in: Hofmann/Raue (Hg.), DSA, Art. 28 Rn. 4; *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 3; offener Brief zahlreicher deutscher Akteure abrufbar beispielsweise beim Netzwerk Kinderrechte unter: https://netzwerk-kinderrechte.de/wp-content/uploads/2022/03/2022_03_23-Offener-Brief-DSA-Netzwerk-Kinderrechte.pdf (zuletzt geprüft am 19. November 2025).

[191] Vgl. Parlamentsentwurf vom 20. Februar 2022, COM(2020)0825 – C9-0418/2020 – 2020/0361(COD), P9_TA(2022)0014.

[192] Nachzeichnung der Entstehungsgeschichte bei *Cornils*, Der Digital Services Act im Verhältnis zum deutschen Jugendschutzgesetz, S. 68 ff.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entscheidend ist bei einem Generalklausel-Konzept die (delegierte) Konkretisierung und damit inhaltliche Maßstabprägung durch andere Akteure, mithin Verwaltungsbehörden oder Gerichte oder auch Mechanismen der (regulierten) Selbstregulierung. Art. 28 setzt unzweifelhaft, entstehungsgeschichtlich nachweisbar und in Abs. 4 auch textlich verankert, auf eine solche Konkretisierung, sowohl durch die Leitlinien der Kommission als auch durch im Wege der Selbstregulierung erarbeitete best-practice-Standards. [193] Besondere Bedeutung für die Beurteilung dessen, was Art. 28 Abs. 1 DSA mit den „geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen“ meint, haben die Kommissions-Leitlinien gem. Art. 28 Abs. 4 DSA. Diese Leitlinien sind rechtlich nicht verbindlich, können aber indizielle Wirkung für und gegen die Anbieter bei behördlicher und gerichtlicher Prüfung haben.[194] Ihre praktische Bedeutung als Soft Law dürfte, wie auch in anderen Bereichen des Unionsrechts, erheblich sein.

Vergleicht man den Inhalt der in § 24a Abs. 2 JuSchG aufgeführten Regelbeispiele mit dem der Leitlinien, so stößt man auf weitreichende Schnittmengen. Die in den JuSchG-Regelbeispielen vorgesehenen Maßnahmen zur Bereitstellung von Melde- und Abhilfesystemen, Einstufungssystemen für nutzergenerierte audiovisuelle Inhalte und technischer Mittel zur Altersverifikation finden sich ebenso wie das Hinweisen auf Beratungs- und Hilfsangebote, technische Mittel für Eltern und die Einrichtung von Voreinstellungen als Maßnahmenvorschläge in den Leitlinien. Diese gehen zudem erheblich über die in § 24a Abs. 2 JuSchG aufgelisteten Optionen hinaus (beispielsweise hinsichtlich der Vorgaben zu Empfehlungssystemen und Suchfunktionen oder der Vorgaben zum Thema Moderation von Inhalten) und weisen auch bei einem Textumfang von ca. 60 Seiten einen deutlich höheren Detaillierungsgrad auf als die JuSchG-Regelbeispiele. Die Maßstabdichte der nun in das Unionsrecht aufgenommenen Anforderungen ist also, betrachtet man Art. 28 Abs. 1 DSA und das zugehörige Konkretisierungsregelwerk der Leitlinien im Zusammenhang, keineswegs geringer als bei § 24a JuSchG.

Der Schutzstandard des Art. 28 Abs. 1 DSA (in Verbindung mit den Leitlinien) kann auch nicht deswegen als niedriger eingeschätzt werden, weil Art. 28 Abs. 1 DSA kein mögliches Höchstmaß an Schutz einfordert, sondern nur ein „hohes Maß“. Auch die Verpflichtung zur Verwirklichung der Schutzziele des § 10a JuSchG durch Vorsorgemaßnahmen nach § 24a JuSchG idF des 2. JuSchGÄndG stand unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit. Von Diensteanbietern konnten auch bis zum Inkrafttreten des DSA nur „angemessene“ Maßnahmen verlangt werden; auch § 24a Abs. 1 Satz 1 JuSchG errichtete keine Pflicht zu „denkbar wirksamsten Präventionsmaßnahmen“, kein „Optimierungsgebot“. [195] In der Angemessenheits-Abwägung relativierend wirken in der deutschen wie in der unionsrechtlichen Regelung sowohl die grundrechtlich geschützten Gestaltungsinteressen der Anbieter als auch die Interessen von Kindern und Jugendlichen an Teilhabe an der digitalen Kommunikation;

[193] Vgl, zu letzterem *Cornils*, Der Digital Services Act im Verhältnis zum deutschen Jugendschutzgesetz, S. 54 ff.
[194] Vgl. *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 119.
[195] *Bernzen/Dreyer*, in: Erdemir (Hrsg.), Jugendschutzgesetz, § 24a JuSchG Rn. 47.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dafür, dass die grundrechtlich geprägten Abwägungserfordernisse im Unionsrecht strukturell anders angelegt wären als nach dem deutschen Recht, spricht nichts. Gleiches gilt auch für den Inhalt der Schutzziele. Die Annahme des Bundesgesetzgebers und der Behörde (BzKJ/KidD), dass sich das in Art. 28 Abs. 1 DSA formulierte Schutzziel und die in § 24a Abs. 1 JuSchG idF des 2. JuSchGÄndG in Bezug genommenen Schutzziele der § 10a Nr. 1-3 JuSchG substantiell (wenn auch nicht in der Formulierung) entsprechen, erscheint plausibel. Schon in der allgemeinen Umschreibung der (neuartigen) Risiken für Minderjährige in Ziffer 2 der Leitlinien der Kommission nach Art. 28 Abs. 4 DSA wird deutlich, dass diese Risiken auch aus der Perspektive des DSA auch Nutzungs- und Interaktionsrisiken umfassen.

Von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit der Regulierung sind nicht nur die gesetzten Anforderungen, sondern auch deren Um- und Durchsetzung. Auch insoweit könnte gegen die Europäisierung des Plattform-Jugendschutzes auf den ersten Blick der Einwand eines Kompetenzverlustes der deutschen Behördenaufsicht, so wie sie mit dem 2. JuSchGÄndG ins Werk gesetzt war, erhoben werden. Aber auch dieser Einwand trägt nach der im Zeitpunkt der Evaluation nur möglichen vorläufigen Einschätzung nicht.

Zum einen ist die Zuständigkeit der deutschen Behörden (BzKJ durch die KidD, ggf. auch Landesmedienanstalten) keineswegs entfallen, sondern mit der Einsetzung als zuständige DSA-Behörden erhalten geblieben. Dass diese Zuständigkeit grundsätzlich nur bei in Deutschland ansässigen Anbietern greift, ist eine signifikante Beschränkung, aber nicht eigentlich eine Neuerung des DSA-Regimes: Wie dargelegt, erhob zwar § 24a Abs. 4 Satz 1 JuSchG idf des 2. JuSchGÄndG noch den Anspruch einer Anwendbarkeit der Vorschrift auch auf Diensteanbieter ohne Sitz in Deutschland. Schon diese alte Fassung akzeptierte aber in Abs. 4 Satz 4 doch das unionsrechtliche Herkunftslandprinzip, auch wenn über dessen Interpretation (insbesondere seine Grenzen und Ausnahmen) unterschiedliche Vorstellungen bestanden. Kann für diese Interpretation der Ausnahmen nur die – enge – Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof maßgeblich sein, bestand schon nach dem alten Recht grundsätzlich keine Zuständigkeit für Anbieter mit Sitz oder Vertreter in anderen EU-Staaten; insoweit bedeutet der DSA also keinen Kompetenzverlust. Hinsichtlich der sehr großen Online-Plattformen (VLOP) besteht nun allerdings, wie dargelegt, eine konkurrierende Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Koordinatoren oder sonstigen zuständigen Behörden und der Kommission für die Überwachung und Durchsetzung des Art. 28 Abs. 1 DSA (Art. 56 Abs. 4 DSA). Ob und in welchem Umfang diese Zuständigkeit künftig (dann mit Sperrwirkung) von der Kommission in Anspruch genommen oder den mitgliedstaatlichen DSA-Behörden überlassen werden wird, kann derzeit nicht abgesehen werden. Für die Effektivität der Überwachung und Durchsetzung der Pflichten dieser VLOP kann diese Zuständigkeits-Weichenstellung, die jeweils von einer Entscheidung der Kommission abhängt, erhebliche Bedeutung haben. Auf die hier erörterte Frage eines Kompetenzverlustes der deutschen Aufsicht wirkt sie sich aber kaum aus: Da die VLOP (mit einer Ausnahme) ihren Sitz oder Vertreter ohnehin nicht in Deutschland haben, also die Koordinatoren anderer Mitgliedstaaten

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sitzland-zuständig sind, ändert die nun hinzutretende Aufgabenzuständigkeit der Kommission insoweit nichts.

Was die Effektivität der Überwachung angeht, ist wahrscheinlich, dass die nun begründete konkurrierende Zuständigkeit der Kommission hinsichtlich der VLOP sogar zu einer besseren Durchsetzung der Standards des Plattform-Jugendschutzes führen wird als unter dem alten Recht mit allein mitgliedstaatlicher (aber nicht: deutscher) Zuständigkeit. Dass auch für den Sachbereich der jugendschutzrechtlichen Plattformanbieterpflichten eine auf EU-Ebene zentralisierte und bei der Kommission konzentrierte Zuständigkeit gegenüber den großen, ressourcenstarken und einflussmächtigen Plattformunternehmen wohl sogar bessere Durchsetzungspotentiale eröffnet, erscheint nahe liegend. Nicht übersehen werden darf zudem, dass das Behördenverbund-Regime des DSA auch bedeutsame Mitwirkungs-Möglichkeiten der mitgliedstaatlichen DSA-Behörden in Fällen eröffnet, die nicht in die eigene Zuständigkeit fallen, sei es über die Mechanismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Art. 58 ff. DSA) oder über die Mitwirkung im Europäischen Gremium (Art. 61 ff. DSA). Wird schließlich in Rechnung gestellt, dass die Anforderungen der Anbietervorsorge nach § 24a JuSchG seit ihrer Einführung mit dem 2. JuSchGÄndG bisher nur unvollkommen umgesetzt worden sind (siehe unten, Kapitel 8.4), stützt auch dies die Einschätzung, dass mit dem Regimewechsel kein Effektivitätsverlust für den Jugendschutz auf Plattformen einhergehen muss, im Gegenteil sogar Chancen einer – europaweit – besseren Durchsetzung verbunden sein können.

8.3.3.3 Weiterer Anpassungsbedarf des JuSchG?

Die Frage, ob das Anbietervorsorgeregime des JuSchG über die mit dem Durchführungsgesetz zum DSA bereits erfolgten Änderungen hinaus noch weiterer Anpassungen bedarf, beschränkt sich auf § 24a Abs. 2 JuSchG. Versteht man § 24 Abs. 1 JuSchG als reine Aufgabenzuweisungsnorm, sollte diese nicht in Konflikt zu den Vorgaben des DSA stehen.[196] Auch die Vorschrift des § 24b JuSchG sollte in Bezug auf die Vereinbarkeit mit den unionsrechtlichen Vorgaben keine Probleme bereiten, da es sich hier lediglich um konkretisierende Verfahrensvorschriften handelt, die der DSA gemäß Art 51 Abs. 6 i.V.m. Art. 49 Abs. 4 DSA zulässt und die im Einklang mit der in Art. 291 AEUV statuierten mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie stehen.

Der DSA beansprucht die Regelungswirkung einer Vollharmonisierung.[197] Da es sich um eine dem Regelungstypus nach in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare, nicht auf mitgliedstaatliche Umsetzung angelegte Verordnung handelt (Art. 288 Abs. 2 AEUV), bedeutet dies grundsätzlich, dass die Mitgliedstaaten keine ergänzenden Vorschriften erlassen oder beibehalten dürfen; neben ohnehin unzulässigen „zusätzlichen nationalen Anforderungen“[198] erfasst das sog. Normwiederholungsverbot grundsätzlich auch Bestimmungen des

[196] Vgl. *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 127.
[197] S. insb. ErwGr. Nr. 9.
[198] Ausdrücklich: ErwGr. Nr. 9 Satz 2 zum DSA.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

mitgliedstaatlichen Rechts, die den Regelungsinhalt der Verordnung nur wiederholend abbilden oder in anderer Formulierung beschreiben.[199]

Zwar ist die Rechtsauffassung vertretbar, dass sich der vollharmonisierende Charakter des DSA nicht auf Art. 28 Abs. 1 DSA erstreckt.[200] Dafür spricht vor allem die generalklauselartig unbestimmte Fassung der Bestimmung. Auch grundsätzlich auf Vollharmonisierung angelegte Rechtsakte können, wie etwa die DSGVO mit ihren Öffnungsklauseln zeigt, Bestimmungen enthalten, die zu einer ergänzenden oder ausfüllenden mitgliedstaatlichen Regelung ermächtigen. Auch implizit kann eine Verordnungsbestimmung voraussetzen, dass die Mitgliedstaaten Durchführungsregelungen erlassen, wenn nur so die Norm vollziehbar wird.[201] Textliche Anhaltspunkte für einen Regelungsauftrag oder eine Regelungsoption für die Mitgliedstaaten lassen sich dem Art. 28 DSA – anders als bei klassischen Öffnungsklauseln (etwa der DSGVO) – allerdings nicht entnehmen. In der rechtswissenschaftlichen Literatur scheint daher die Ansicht zu überwiegen, dass auch Art. 28 Abs. 1 DSA eine vollharmonisierende Wirkung zukommt.[202] Auch die Kommission in ihren Stellungnahmen im Notifizierungsverfahren der JMStV-Novelle[203] sowie neuerdings das VG Neustadt[204] vertreten diese Auffassung eines gegenüber mitgliedstaatlichen Regelungen verdrängend wirkenden vollharmonisierenden Regelungsgehalts des Art. 28 Abs. 1 DSA. Dafür lässt sich in der Tat vor allem Art. 28 Abs. 4 DSA anführen, der mit der Leitlinienerlassbefugnis der Kommission einen Modus unionsrechtlicher – nicht mitgliedstaatlicher – Konkretisierung der Anforderungen an die Anbieter von Online-Plattformen vorsieht. Geht man von einer Vollharmonisierung auch der Plattform-Vorsorgepflichten im Hinblick auf den Jugendschutz aus und erhebt daher auch diese Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 DSA einen ausschließlichen Regelungsanspruch, folgt daraus grundsätzlich ein Verbot mitgliedstaatlicher Doppel-Regelung. Für die Vorsorgemaßnahmen, die in den Bestimmungen der § 24a Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 8 JuSchG 2021 angeführt waren, ist der Änderungsgesetzgeber 2024 selbst von einem Normwiederholungsverbot – allerdings nicht aus Art. 28 Abs. 1 DSA, sondern aus denjenigen DSA-Bestimmungen, die diese Pflichten nun spezifisch regeln (Art. 16 bzw. Art. 14 Abs. 3 DSA) – ausgegangen; er hat daher diese Regelbeispiele für Vorsorgemaßnahmen aus dem Katalog des § 24a Abs. 2 DAS gestrichen.

Den § 24a Abs. 2 JuSchG im Übrigen, also hinsichtlich der weiteren Beispiele für Vorsorgemaßnahmen (Nr.1-6), hat das Durchführungsgesetz zum DSA indes nicht

[199] *Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV, Aart. 288 Rn. 43, 49; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht, S. 70; s. im Kontext des Art. 88 DSGVO EuGH Urt. v. 30.3.2023 – C-34/21, NJW 2023, 1639 Rn. 51 ff.

[200] Vgl. dazu eingehend *Cornils*, Der Digital Services Act im Verhältnis zum deutschen Jugendschutzgesetz, Teil B Abschnitt IV.

[201] *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 288 Rn. 101 (Stand: August 2012).

[202] Von einem Vollharmonisierungscharakter gehen wohl *Holznagel*, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hg.), DSA, Art. 28 Rn. 14; *Liesching*, in: Liesching (Hg.), BeckOK Jugendschutzrecht, Art. 28 DSA Rn. 10 (Stand: 01.06.2025) und *Dreyer*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hg.), DSA DMA, Art. 28 DSA Rn. 10 aus.

[203] Kommission, Mitteilung TRIS/(2024) 3018 (https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/25746/message/109984/DE).

[204] VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 4.2.2026, 5 K 1203/24.NW, Rn. 51 ff. (juris).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

aufgehoben, ist insoweit also von der unionsrechtlichen Zulässigkeit dieser verbleibenden Regelung ausgegangen. Wird jedoch angenommen, dass der Vollharmonisierungsanspruch des DSA auch Art. 28 Abs. 1 DSA erfasst, spricht auch insoweit im Ausgangspunkt einiges dafür, dass mitgliedstaatliche Parallelregelungen – wie auch Art. 24a Abs. 2 JuSchG – unionsrechtlich unzulässig sind und aufgehoben werden sollten.

Denkbar und plausibel ist immerhin die Erwägung, dass die Mitgliedstaaten noch für eine Übergangszeit – bis zum Erlass der in Art. 28 Abs. 4 DSA vorgesehenen Kommissions-Leitlinien – berechtigt blieben, Regelungen ihres nationalen Rechts beizubehalten, die die Funktion erfüllten, Orientierung hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Vorsorgemaßnahmen zu geben. Auch wenn Art. 28 Abs. 1 DSA keine ausdrückliche Öffnungsklausel zugunsten mitgliedstaatlicher Regelungen enthält, ist er doch – wie eben auch Art. 28 Abs. 4 DSA verdeutlicht – auf eine konkretisierende Ausprägung von Standards für „geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen“ angewiesen. § 24a Abs. 2 JuSchG hat diese Funktion für die Bestimmung der Pflichten der Plattform-Anbieter vor der Geltung des Art. 28 Abs. 1 DSA erfüllt. Auch nach In-Geltung-Treten der Verordnung stellte diese mit der Generalklausel noch kein funktionelles Äquivalent bereit, aus dem sich ohne weiteres Orientierung für die nähere Bestimmung der Anbieterpflichten und ihrer behördlichen Überwachung gewinnen ließ. Die Auflistung der Regelbeispiele in § 24a Abs. 2 JuSchG war daher für diesen Übergangszeitraum auch nicht im eigentlichen Sinn eine bloße – unionsrechtlich problematische – Normwiederholung, gegenüber der die Schutzzwecke des Normwiederholungsverbots [205] hätten Platz greifen müssen.

Indes hat sich diese Lage mit der Errichtung des unionsrechtlichen Detail-Regelwerks in den Leitlinien gem. Art. 28 Abs. 4 DSA im Juli 2025 geändert. Nunmehr können die ausführlichen Leitlinien der Kommission die Orientierungsfunktion, die bis dahin Art. 24a Abs. 2 JuSchG erfüllt hat, übernehmen. Der (hier zugrunde gelegte) Vollharmonisierungsanspruch des Art. 28 Abs 1 DSA erscheint nun zusammen mit den Kommissions-Leitlinien auch in der Sache operabel; die Aufrechterhaltung mitgliedstaatlicher Maßstabkonkretisierungen in sachlicher Überschneidung mit den Leitlinien ist seit deren Veröffentlichung entbehrlich und problematisch, weil sie nun tatsächlich als Doppelregelung erscheint und die wirksame einheitliche Anwendung des Unionsrechts potentiell gefährden kann. § 24a Abs. 2 JuSchG sollte daher alsbald aufgehoben werden.

[205] EuGH Urt. v. 10.10.1973 – 34/73, BeckRS 2004, 70873 Rn. 11; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 288 Rn. 101 (Stand: August 2012) mit weiteren Nachweisen aus der EuGH-Rechtsprechung.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

8.4 Analyse der Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen

Um zu überprüfen, wie Anbieter die Vorgaben des § 24a JuSchG umsetzen, wurde im Rahmen dieser Evaluation eine Analyse von Online-Plattformen mit Hauptsitz Deutschland durchgeführt.

Vorgehen

Ziel der Analyse war es, sowohl die praktische Umsetzung der Vorsorgemaßnahmen als auch die Verständlichkeit der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für Kinder und Jugendliche zu überprüfen. Dafür wurde eine Zufallsauswahl von 20 Online-Plattformen besucht und in einem strukturierten Verfahren analysiert. Als Ausgangspunkt für die Auswahl der Plattformen diente eine von der KidD übermittelte Liste von Anbietern innerhalb ihres Aufsichtsbereichs, die durch eigene Recherchen ergänzt wurde. Da keine belastbaren Informationen darüber vorliegen, welche deutschen Online-Plattformen von Kindern und Jugendlichen am häufigsten genutzt werden – einschlägige Studien wie die JIM-Studie[206] nennen überwiegend internationale Dienste wie WhatsApp oder YouTube, die jedoch nicht in die deutsche Zuständigkeit fallen –, konnte die Nutzungshäufigkeit nicht als Auswahlkriterium herangezogen werden. Insgesamt umfasste die so zusammengestellte Grundgesamtheit 56 Plattformen, die sechs thematischen Kategorien zugeordnet wurden: Marktplätze, Frage-Antwort-Communities, Chat, Social Media/ Microblogging, Dating und Musik.

Die Stichprobe von 20 Plattformen wurde anschließend in einem dreistufigen Verfahren gebildet. Zunächst wurden sechs Plattformen, die an einem dialogischen Verfahren teilnehmen oder teilgenommen haben, automatisch in die Auswahl aufgenommen; sie stammen aus vier der acht Kategorien. Anschließend wurde – sofern möglich – aus jeder dieser vier Kategorien eine weitere Plattform zufällig ausgewählt. Die verbleibenden elf Plätze wurden im letzten Schritt proportional zur Größe aller Kategorien per Zufallsverfahren vergeben. Die endgültige Analyse umfasste damit 4 Marktplätze, 4 Frage-Antwort-Communities, 4 Chat-Plattformen, 2 Social Media/ Microblogging-Dienste, 4 Dating-Plattformen und 2 Musikplattformen.

Die Testnutzungen wurden anhand eines zuvor entwickelten Protokolls dokumentiert. Das zugrunde liegende Analyseraster orientierte sich an den „Prüfkriterien zur Überprüfung der Angemessenheit und Wirksamkeit anbieterseitiger Vorsorgemaßnahmen nach § 24a JuSchG“

[206] Siehe beispielsweise Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest, JIM-Studie 2023, abrufbar unter: https://mpfs.de/app/uploads/2024/10/JIM_2023_web_final_kor.pdf (zuletzt geprüft: 19. November 2025); Bitkom, Kinder- & Jugendstudie 2024, abrufbar unter: https://www.bitkom.org/sites/main/files/2024-08/240806bitkom-chartskinderundjugend2024.pdf (zuletzt geprüft: 19. November 2025); Postbank, Jugend Digitalstudie 2022, abrufbar unter: https://www.postbank.de/unternehmen/medien/meldungen/2022/august/social-media-maedchen-nutzen-pinterest-jungen-discord-und-twitch.html (zuletzt geprüft: 19. November 2025).

der KidD, und an den Empfehlungen „Auf dem Weg zu jugendgerechten AGB“ [207] des JFF – Institut für Medienpädagogik und der Freiwilligen Selbstkontrolle Medien. Hierfür wurden die sieben zentralen Vorsorgemaßnahmen – Meldesysteme, Alterseinstufung, Altersverifikation, Hinweise auf Hilfs- und Beratungsangebote, Elternbegleitungstools, sichere Voreinstellungen sowie jugendgerechte AGB – in konkrete Prüfpunkte übersetzt, etwa zur Auffindbarkeit, Handhabung, Verständlichkeit und Nutzerfreundlichkeit. Auf dieser Grundlage konnten sowohl die formale Umsetzung als auch die tatsächliche Wirksamkeit der Maßnahmen aus der Perspektive der Nutzenden systematisch analysiert und zwischen den Plattformen vergleichend ausgewertet werden.

Auswertung und Analyse

Meldesystem: Ein Meldesystem ist eine Funktion, über die Nutzende problematische Inhalte auf der Plattform direkt melden können. Es soll dabei leicht erkennbar und ständig verfügbar sein, innerhalb von maximal zwei Klicks erreichbar, verständlich und einfach handhabbar für minderjährige Nutzende. Die Meldung sollte auch für Inhalte möglich sein, die von nicht registrierten Nutzenden gesehen werden können, und es sollte die Möglichkeit bestehen, die Meldung optional mit einer individuellen Begründung zu versehen. Juristisches Vorwissen oder komplexe Fachbegriffe dürfen dabei nicht erforderlich sein.

Die Analyse der 20 untersuchten Plattformen zeigt, dass drei Plattformen über kein Meldesystem verfügen. Bei diesen Diensten gibt es stattdessen redaktionelle Prüfungsteams, die Inhalte vor Veröffentlichung freigeben. Bei einer Plattform betrifft dies alle Inhalte, bei den anderen beiden Plattformen werden Kommentare von anderen Nutzenden nicht überprüft.

Von den anderen 17 Plattformen mit Meldesystem ist die Funktion grundsätzlich gut sichtbar und dauerhaft verfügbar. Sie befindet sich entweder direkt am jeweiligen Inhalt oder Nutzerprofil und ist bis auf eine Plattform durch klare Bezeichnungen wie „Melden“ oder „Verstoß melden“ und begleitende Symbole gekennzeichnet. In einem Fall ist das Symbol nicht selbsterklärend. Die Meldesysteme sind in allen Fällen über zwei Klicks leicht zugänglich. Bis auf einen Fall sind die Texte für minderjährige Nutzende verständlich gestaltet, ohne juristische Fachsprache oder Verweise auf Gesetzestexte. Von den 17 Plattformen sind 9 zugänglich für nichtregistrierte Nutzende. Diese können auf nur drei Plattformen auch Meldungen machen. Die Möglichkeit, bei der Meldung eine individuelle Begründung anzugeben, ist ebenfalls eingeschränkt. Nur auf drei Plattformen kann diese genutzt werden.

Alters-Einstufungssystem für nutzergenerierte audiovisuelle Inhalte: Ein Alters-Einstufungssystem ermöglicht es Plattformanbietern, Nutzende aufzufordern, audiovisuelle Inhalte, die von anderen erstellt wurden, dahingehend zu bewerten, ob sie nur für Erwachsene

[207] *JFF Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis/Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (Hrsg.)*, Empfehlungen: Auf dem Weg zu jugendgerechten AGB.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ab 18 Jahren geeignet sind. Gleichzeitig sollen Mechanismen vorhanden sein, mit denen missbräuchlich vorgenommene oder fehlerhafte Einstufungen durch andere Nutzende unkompliziert gemeldet und nachkontrolliert werden können.

In der untersuchten Stichprobe gibt es nur zwei Plattformen, auf denen nutzergenerierte audiovisuelle Inhalte überhaupt erstellt und geteilt werden können. Beide sind aus der Kategorie Musik. Auf keiner dieser Plattformen wird ein formales Alters-Einstufungssystem genutzt.

Altersverifikation: Die Altersverifikation ist ein Verfahren, mit dem Plattformanbieter sicherstellen, dass Inhalte, die nur für Erwachsene („ab 18“) bestimmt sind, nur von entsprechend alten Nutzenden eingesehen werden können. Anerkannte Systeme zur Altersverifikation sind solche, die von der KJM positiv bewertet wurden.

In der Untersuchung zeigt sich, dass nur sieben der 20 Plattformen Inhalte mit einer Kennzeichnung „ab 18“ anbieten. Auf keiner dieser Plattformen ist ein von der KJM anerkanntes Altersverifikationssystem implementiert.

Die vorhandenen Mechanismen zur Altersprüfung, die einige Plattformen dennoch haben, sind überwiegend einfach gehalten. Auf zwei Plattformen erscheint beim Zugriff auf Inhalte ab 18 lediglich ein Pop-Up, das die Nutzenden auffordert, ihr Alter zu bestätigen. Nach der Bestätigung sind die Inhalte vollständig einsehbar, eine tatsächliche Identitätsprüfung findet nicht statt. Auf vier weiteren Plattformen richtet sich die Sichtbarkeit der Inhalte nach dem bei der Registrierung angegebenen Alter. Bei zwei Plattformen werden die Inhalte für Minderjährige komplett gesperrt, auf den beiden anderen Plattformen bleiben sie sichtbar, sind jedoch nicht zugänglich. Eine Änderung des bei der Registrierung angegebenen Alters ist auf einer dieser Plattformen leicht möglich, sodass die Sperrungen umgangen werden können.

Nur eine Plattform weist eine technisch abgesicherte Regelung auf, bei der bestimmte Inhalte nur nach Vorlage eines Ausweisdokuments oder innerhalb eines zeitlich begrenzten Zugangsfensters (zwischen 23:00 und 6:00 Uhr) verfügbar sind. Dieses Verfahren entspricht am ehesten den Anforderungen an eine verlässliche Altersverifikation, wie sie von der KJM gefordert werden.

Beratungs- und Hilfsangebote: Plattformanbieter müssen leicht auffindbare Hinweise auf anbieterunabhängige Beratungsstellen und Meldemöglichkeiten bereitstellen, insbesondere bei Risiken wie sexueller Gewalt, selbstschädigendem Verhalten, Suizid, Hate Speech oder Extremismus. Die Angebote sollten verschiedene jugendgerechte Kontaktwege (z. B. Chats) bieten, auf Deutsch verfügbar sein und direkt innerhalb des Dienstes zugänglich sein, ohne externe Weiterleitungen.

Es lassen sich auf nur vier Plattformen entsprechende Angebote finden. Sie behandeln Themen wie Mobbing, Cybergrooming und Hate Speech. Auf drei dieser Plattformen sind die Hinweise auf anbieterunabhängige Beratungsangebote leicht zugänglich in einem übersichtlichen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Hilfebereich zu finden. Nur auf einer Plattform sind die Hinweise schwerer auffindbar und in einem gesonderten Abschnitt zu „gesundheitsgefährdenden Inhalten“ gebündelt. Die externen Beratungsangebote sind mindestens auf Deutsch verfügbar und bieten mehrere Kontaktmöglichkeiten, darunter Telefon, Online-Chat oder Internetseiten. Dazu zählen telefonische Hilfsangebote, Online-Beratung für Jugendliche sowie spezialisierte Hotlines für sexuelle Gewalt. Auf allen vier Plattformen sind die Angebote gebündelt im Hilfebereich direkt innerhalb des Dienstes abrufbar, ohne dass Nutzende auf externe Seiten weitergeleitet werden.

Elternbegleitungstool: Ein Tool, das Personensorgeberechtigten ermöglichen soll, Kinder und Jugendliche digital zu begleiten, z. B. durch Zeitkontrollen, Ausgabelimits oder Schutz vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten. Es sollte leicht nutzbar, geräteübergreifend funktionieren, nur mit Autorisierung änderbar sein und die Privatsphäre der Kinder wahren.

Von den untersuchten Plattformen verfügt genau eine über ein eigenes Elternbegleitungstool, während zwei weitere auf plattformübergreifende Tools wie Google Family Link, Apple Familienfreigabe oder JusProg verweisen. Das vorhandene Tool ist leicht auffindbar und nutzerfreundlich, da es im Hilfe-Center in einem separaten „Für Eltern“-Bereich zugänglich ist. Wesentliche Begleit- und Kontrollfunktionen umfassen die Anpassung von Wortfiltern, die Steuerung, ob Nachrichten nur von registrierten Nutzenden zugestellt werden, Blockieroptionen sowie die Einstellung des Sprachfilters von „kein Filter aktiv“ bis „sehr hoch“. Die Einstellungen sind unabhängig vom Gerät oder Betriebssystem persistent und nur durch Eingabe eines Sicherheitscodes änderbar. Für Jugendliche entstehen durch die Nutzung keine unverhältnismäßigen Einschränkungen. Allerdings bietet das Tool keine Zeitkontrolle und keine Möglichkeit, In-App-Käufe zu begrenzen oder abzulehnen.

Sichere Voreinstellungen: Diensteanbieter sollen für minderjährige Nutzende standardmäßig sichere Voreinstellungen bereitstellen, die Nutzungsrisiken begrenzen. Dazu gehört, dass Profile nicht über Suchmaschinen auffindbar sind, für Nichtangemeldete unsichtbar bleiben, Standort- und Kontaktdaten geschützt sind, die Profil-Sichtbarkeit auf einen gewählten Personenkreis beschränkt wird und ungewollte Kontaktaufnahmen verhindert werden. Außerdem soll eine Nutzung unter Pseudonym möglich sein, um Rückschlüsse auf die minderjährige Person zu vermeiden.

Nicht überprüft werden konnte, ob die Standort- und Kontaktdaten der Nutzenden veröffentlicht werden. Von 20 untersuchten Plattformen lassen sich bei neun die Profile minderjähriger Nutzender über Suchdienste mit Hilfe des konkreten Nutzernamens finden. Auf acht Plattformen können Profile nur von angemeldeten Nutzenden eingesehen werden, während dies auf sechs Plattformen generell nicht möglich ist. Private Konversationen lassen sich auf fünf Plattformen auf einen selbst gewählten Kreis einschränken, dies betrifft die Chat-Plattformen und Microblogging-Plattformen; auf den übrigen Plattformen besteht diese Möglichkeit nicht. Alle Plattformen erlauben die Nutzung unter Angabe eines selbst gewählten Nutzernamens, der in der Regel als Pseudonym verwendet wird; auf einzelnen Plattformen gibt

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

es Hinweise oder Vorgaben, echte Namen nicht zu nutzen, und nur eine Plattform verlangt zusätzlich Vor- und Nachnamen, zeigt diese jedoch nicht automatisch im Profil an.

Jugendgerechte Allgemeine Geschäftsbedingungen: sind ergänzende, verständlich formulierte Erklärungen der allgemeinen Geschäftsbedingungen, die speziell auf die Verständnismöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen zugeschnitten sind. Sie sollen zentrale Regeln, Rechte, Pflichten und Risiken klar, knapp und gut auffindbar vermitteln und so eine informierte und sichere Nutzung der Plattform ermöglichen.

Nur eine der zwanzig untersuchten Plattformen richtet sich ausdrücklich an acht- bis zwölfjährige Kinder und stellt jugendgerechte AGB bereit. Diese konzentrieren sich vor allem auf den Anmeldeprozess, erläutern kindgerecht, welche Daten angegeben werden müssen oder können, was nach der Registrierung passiert und welche grundlegenden Informationen für Kinder wichtig sind. Ergänzend werden separate Datenschutzinformationen für Eltern angeboten. Die AGBs sind auch ohne Anmeldung leicht auffindbar; zusätzliche Hinweise auf ihre Bedeutung, etwa über Pop-ups, gibt es jedoch nicht. Bei der Registrierung müssen die Bedingungen akzeptiert werden, und Eltern werden ausdrücklich gebeten, diese gemeinsam mit ihrem Kind durchzugehen. Die Verständlichkeit ist insgesamt hoch: Die Texte sind niedrigschwellig formuliert, Fachbegriffe werden weitgehend kindgerecht erklärt, und wichtige Inhalte sind hervorgehoben. Trotz fehlender Gliederung oder Kurzzusammenfassung wirkt der Umfang von achthundertsiebenundachtzig Wörtern angemessen. Intuitive Tools oder unterstützende Darstellungen fehlen, jedoch wird eine geschätzte Lesezeit angegeben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Umsetzung der Vorsorgemaßnahmen bislang stark uneinheitlich ausfällt. Dies deckt sich mit den Einschätzungen aus den Interviews. Zwar verfügen die meisten Plattformen über grundlegende Meldesysteme, die für minderjährige Nutzende verständlich und leicht zugänglich sind, doch zeigen sich bei zentralen Schutzmechanismen deutliche Lücken. So wird auf keiner Plattform ein anerkanntes Altersverifikationssystem verwendet, Hinweise auf unabhängige Beratungsangebote sind selten, und nur eine Plattform stellt ein eigenes Elternbegleitungstool bereit. Auch sichere Voreinstellungen – etwa eingeschränkte Auffindbarkeit oder begrenzte Kontaktmöglichkeiten – werden nur teilweise umgesetzt. Jugendgerechte AGB bleiben die Ausnahme und finden sich lediglich auf einer Plattform, die allerdings positiv durch Verständlichkeit und kindgerechte Gestaltung auffällt. Insgesamt wird damit sichtbar, dass einzelne Elemente gut realisiert sind, die Umsetzung jedoch insgesamt noch weit hinter den gesetzlichen Anforderungen und den Bedürfnissen minderjähriger Nutzender zurückbleibt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Teil III

9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Reform des Jugendschutzgesetzes 2021 sollte der Kinder- und Jugendmedienschutz an neue digitale Medienangebote auf der einen und veränderte Nutzungsgewohnheiten junger Menschen auf der anderen Seite angepasst und weiterentwickelt werden. Die Reform soll Kinder und Jugendliche besser vor entwicklungsbeeinträchtigenden und jugendgefährdenden Angeboten schützen und zugleich die Orientierung und Befähigung von Kindern, Jugendlichen, Eltern und Fachkräften im digitalen Raum stärken.

Die mit der Reform von 2021 in das Gesetz eingefügten und dem Abschnitt über den Jugendmedienschutz vorangestellten Schutzziele stecken den Rahmen für die Evaluation ab. Das Jugendschutzgesetz sieht in § 29b JuSchG vor, dass das (frühere) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend untersucht, inwieweit die in § 10a JuSchG festgelegten Schutzziele erreicht wurden. Insofern die Instrumente und Verfahren des bundesgesetzlichen Jugendschutzes auf ihre Erreichung ausgerichtet sind, bilden die Schutzziele den hauptsächlichen Maßstab für die Beurteilung der Funktionalität der (neuen) Regelungen. Vor diesem Hintergrund wurde die vorliegende wissenschaftliche Evaluation von der INTERVAL GmbH in Kooperation mit dem Mainzer Medieninstitut durchgeführt.

Der Schutzzielkatalog umreißt mit der Beschreibung der zusätzlichen Ziele in § 10a Nr. 3 und Nr. 4 JuSchG auch den wesentlichen Innovationssprung des novellierten JuSchG: Mit der Einbeziehung der Interaktionsrisiken in den Integritätsschutz der Kinder und Jugendlichen (Nr. 3) sowie der Betonung des Förderungs- und Erziehungsgedankens hinsichtlich der Befähigung zu eigenverantwortlicher Mediennutzung (Nr. 4) wird die Perspektive des Jugendmedienschutzes über die klassische Abschirmung gegen gefährdende oder entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte hinaus erweitert und so für die neuartigen Risiken digitaler Kommunikation geöffnet. Darin liegt ein über politische Konfliktlinien (etwa hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes) hinweg weithin anerkannter Entwicklungsschritt für den Jugendmedienschutz („Paradigmenwechsel“). Die Schutzziele haben zwar nicht aus sich heraus Regelungswirkung, gleichwohl aber erhebliche normative Bedeutung: Sie leiten das Verständnis der ihrerseits ergänzten und modifizierten Schutzkonzepte und konkreten Instrumente des JuSchG und infolgedessen auch die Anwendungspraxis.

Im Zentrum der Evaluation stehen die Schutzziele und deren Erreichung. Sie wurde darüber hinaus aber auch auf weitere Reformelemente ausgeweitet, insbesondere auf die Anpassungen des JuSchG an den DSA im Jahr 2024. Da diese Neuerungen zentrale Bausteine des Reformprogramms von 2021 betreffen, etwa die inzwischen unionsrechtlich überformten Regelungen zur Dienstanbietervorsorge, konnte die Untersuchung nicht auf den Rechtsstand des 2. JuSchGÄndG beschränkt werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Untersuchung stützte sich auf folgende Datenquellen und methodische Bausteine:

- eine sozialwissenschaftliche sowie juristische Literaturanalyse,
- eine Medienresonanzanalyse zu zentralen Begriffen der Reform,
- die Auswertung von Prozessdaten der BzKJ sowie der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen,
- eine Plattformanalyse zur Umsetzung von Anbietervorsorgemaßnahmen (N=20) und
- leitfadengestützte Interviews mit insgesamt 40 Expertinnen und Experten aus dem Kinder- und Jugendmedienschutz.

In den folgenden Abschnitten werden die zentralen Ergebnisse aus diesen Erhebungen und Analysen sowie die hieraus gezogenen Schlussfolgerungen und abgeleiteten Empfehlungen der Evaluation präsentiert.

Die Darstellung folgt dabei den vier Themenbereichen, die für die Umsetzung der JuSchG-Reform besonders relevant sind: Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes (9.1), Transparenz und Orientierung (9.2), Indizierungspraxis (9.3) sowie Anbietervorsorgemaßnahmen (9.4).

9.1 Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes

Aufbau der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz

Mit der Novelle des Jugendschutzgesetzes ist der Name der ehemaligen Bundesprüfstelle verändert und ihr Zuständigkeits- und Aufgabenbereich deutlich erweitert worden. Die BzKJ ist heute nicht nur für den Schutz von Kindern und Jugendlichen, sondern auch für deren Befähigung und Teilhabe in der digitalen Medienwelt sowie für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes zuständig.

In den Interviews berichten alle Befragten, dass der Aufbau der BzKJ einige Zeit in Anspruch genommen hat, sie aber heute als etablierter Akteur im Feld wahrgenommen wird. Einigkeit besteht darin, dass die BzKJ zunehmend zu einem zentralen Steuerungsakteur in Deutschland geworden ist, der Impulse setzen, Entwicklungen bündeln und die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes aktiv mitgestalten kann.

Es lässt sich insgesamt festhalten, dass die Transformation von einer prüfenden Behörde zu einer strategisch gestaltenden Institution, wie durch die JuSchG-Novelle vorgesehen, erfolgreich eingeleitet wurde und auch schon weit vorangeschritten ist. Abgeschlossen ist der Prozess aber noch nicht vollends und bislang werden auch noch nicht alle Aufgabenbereiche zufriedenstellend ausgefüllt (siehe unten). Gleichwohl ist der Umbau der Bundesprüfstelle zur BzKJ ein zentrales Element des eingeleiteten grundlegenden Wandels im System des

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Jugendmedienschutzes in Deutschland, zumal der Aufbau der BzKJ und die neue Aufgabenteilung mit der KJM eine große organisatorische Herausforderung darstellten, deren Kooperation mittlerweile aber gut funktioniert.

Stärkung von Transparenz, Austausch und Schutzwirkung durch die BzKJ

Seit ihrer Gründung hat die BzKJ eine Vielzahl an Maßnahmen zur Förderung von Transparenz und Orientierung und des institutionellen Austausches zur Spruchpraxis implementiert. Dazu zählen Veröffentlichungen, Pressearbeit, die Pflege und der Ausbau der Website sowie weitere Öffentlichkeitsmaßnahmen. Zudem wurden sowohl formelle als auch informelle Austauschformate mit relevanten Akteuren des Kinder- und Jugendmedienschutzes etabliert, unter anderem im Rahmen der ZUKUNFTSWERKSTATT.

Die Vielfalt der Angebote und deren Inhalte werden von den Interviewpersonen positiv bewertet und als Bereicherung gesehen. Hervorgehoben werden besonders die Vernetzungsaktivitäten der Behörde, durch die bereits vorhandene Strukturen für alle sichtbar gemacht und Akteure miteinander in Kontakt gebracht werden. Alle Interviewpersonen bestätigen, dass die Maßnahmen derzeit auf die Fachöffentlichkeit ausgerichtet sind und überwiegend auch nur von dieser wahrgenommen und genutzt werden. Angebote, die gezielt Eltern oder Kinder und Jugendliche adressieren, beispielsweise über Social-Media-Kanäle, befinden sich erst im Aufbau. Veröffentlichungen der BzKJ über die Spruchpraxis werden von mehreren Interviewpersonen als juristisch voraussetzungsvoll bewertet, was den Eindruck verstärkt, dass sich diese an ein versiertes Fachpublikum richten. Über die Verbreitung und Nutzung von BzKJ-Publikationen in der medienpädagogischen Praxis liegen keine Erkenntnisse vor.

Insgesamt lässt sich positiv festhalten, dass die BzKJ innerhalb der Fachöffentlichkeit die Funktion der Vernetzung übernimmt und damit die Weiterentwicklung von Strukturen und Inhalten unterstützt, somit ihrer Aufgabe nach § 17a Nr. 2 und 3 JuSchG nachkommt. Die gesellschaftliche Wirkung auf die breite Öffentlichkeit, insbesondere auf Eltern und minderjährige Zielgruppen, ist den vorliegenden Erkenntnissen nach jedoch eher begrenzt. D.h. die Orientierung und Transparenz werden bislang von der BzKJ nicht direkt gefördert; sie verlässt sich darauf, dass Multiplikatorinnen und Multiplikatoren die Zielgruppen der Eltern und Fachkräfte erreichen, was diese aber nur in beschränktem Maße tun. Die in § 10a Nr. 4 JuSchG festgehaltene Aufgabe ist somit bislang noch nicht erfüllt.

Es erscheint daher empfehlenswert, die **BzKJ als zentralen Akteur im Kinder- und Jugendmedienschutz auch bei Fachkräften, Eltern und Jugendlichen bekannt zu machen und diese Gruppen auch direkt zu adressieren**, um die Reichweite der Angebote und die Wirksamkeit der Orientierungshilfen zu verbessern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Förderung kindgerechter Zugänge

Der BzKJ steht nur ein relativ kleines Budget zur Verfügung, um kindgerechte Zugänge zu fördern. Im Jahr 2024 förderte sie sieben Projekte zur Förderung kindgerechter Zugänge zum Internet, mit einer Gesamtsumme von rund 225.000 € bzw. durchschnittlich 32.000 €. Inhaltlich zielen alle Projekte darauf ab, altersgerechte Formate für Kinder bereitzustellen und adressieren damit eine bestehende Angebotslücke. Für jüngere Kinder fehlen derzeit altersgerechte Internetangebote, während viele Seiten und Social-Media-Angebote primär für ältere Jugendliche oder Erwachsene konzipiert sind.

Durch die geförderten Projekte konnten die bestehenden Lücken in der Bereitstellung altersgerechter Formate bislang nicht adäquat geschlossen werden, dafür waren es zu kleine und zu wenige Projekte. Hinzu kommt allerdings, dass diese Angebote im Wettbewerb mit großen, reichweitenstarken Plattformen stehen, auf denen sich Kinder und Jugendliche überwiegend aufhalten, was die Wirksamkeit einzelner, kleiner Vorhaben zusätzlich begrenzt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die **Fördersummen und Laufzeiten deutlich zu erhöhen**, um die nachhaltige Bereitstellung altersgerechter Angebote zu ermöglichen und sich wie bislang auf Kinder ab dem Grundschulalter zu beschränken und Kleinkinder auszusparen.

Die Rolle des Beirats der BzKJ und die Jugendbeteiligung

Der Beirat der BzKJ wurde mit der Novelle neu eingerichtet und besteht aus 12 ordentlichen und 12 stellvertretenden Mitgliedern, darunter jeweils zwei Jugendliche, mit einer hohen Bandbreite an Expertinnen und Experten im Kinder- und Jugendmedienschutz. Er tagt zweimal jährlich und hat eine Berufungszeit von drei Jahren. Der Beirat soll gemäß § 17b JuSchG die BzKJ bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unterstützen. Die Zusammenarbeit des Beirats ist in einer eigenen Geschäftsordnung geregelt: Er berät die BzKJ, unterstützt die Umsetzung der Schutzziele des Jugendschutzgesetzes und bringt die Perspektiven von Kindern und Jugendlichen ein.

In der Evaluation wurde deutlich, dass alle interviewten Mitglieder des Beirats insgesamt sehr zufrieden mit der Zusammensetzung des Gremiums, der Organisation und der Zusammenarbeit mit der BzKJ sind. Einzelne Befragte äußerten allerdings Unsicherheiten darüber, inwieweit der Beirat auch eine beratende Funktion gegenüber der BzKJ übernimmt. Zudem wurde vereinzelt der Wunsch nach mehr Transparenz und Rückmeldungen darüber geäußert, wie Beiträge und Diskussionen aus dem Beirat in die Arbeit der BzKJ einfließen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die **Wirkung der Beiratsarbeit noch klarer zu kommunizieren** und die Rückkopplung an die Mitglieder zu stärken, um die Beratungsaufgabe des Gremiums sichtbarer und wirksamer zu gestalten.

Die Interviewpersonen – aus dem Beirat, aber auch externe – bewerten die Einführung der Jugendbeteiligung im Beirat sehr positiv und nehmen die Jugendbeteiligung als fest etabliertes und ernsthaftes Mitwirkungsformat wahr. Die wirksame Beteiligung der Jugendlichen wird

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

demnach durch eine gezielte Vorbereitung und Unterstützung vonseiten der BzKJ sowie durch den offenen Austausch auf Augenhöhe ermöglicht. Es ist hierbei zu berücksichtigen, dass die beiden Jugendlichen ihre persönlichen Perspektiven einbringen und nicht stellvertretend für alle Jugendlichen sprechen. Die zahlreichen Einladungen der bisherigen Jugendvertreter zu Veranstaltungen anderer Akteure im Kinder- und Jugendmedienschutz werden als Indiz für die Sichtbarkeit und Relevanz dieses Beteiligungsformats gewertet.

Die gesetzlich verankerte Jugendbeteiligung ist in dieser Form in Deutschland bislang einzigartig. Sie setzt damit das in Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention verankerte Recht von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung konkret um. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die **Jugendbeteiligung weiter auszubauen** und stärker zu öffnen, um die Perspektiven einer breiteren Gruppe Jugendlicher einzubeziehen. Ein aktueller Schritt in diese Richtung ist der Aufbau von BzKJ JugendDigital [208], einem neuen Netzwerk für medieninteressierte Kinder und Jugendliche, das ihre niedrigschwellige, direkte Beteiligung an den thematischen Formaten und Projekten der BzKJ ermöglicht.

9.2 Transparenz und Orientierung im Kinder- und Jugendmedienschutz

Einführung von Deskriptoren sowie Nutzungs- und Interaktionsrisiken als Bewertungskriterien, und Wirkung auf Transparenz und Orientierung

Eine wesentliche Veränderung im Rahmen der JuSchG-Novellierung betrifft die Alterskennzeichnung, bei der nun nicht mehr nur Inhalts- sondern auch Nutzungs- und Interaktionsrisiken relevant sind. Zusätzlich wurde die Verwendung von Deskriptoren eingeführt (§ 14 Abs. 2a), die eine erläuternde Wirkung insbesondere in Bezug auf die Alterskennzeichnung haben sollen. Maßgeblich für die Altersfreigabe bleibt nach § 10b Abs. 1 JuSchG weiterhin die inhaltliche Bewertung. Nutzungs- und Interaktionsrisiken sind zunächst durch Deskriptoren kenntlich zu machen und führen nur dann zu einer Hochstufung, wenn sie eine von der inhaltlichen Bewertung abweichende Einstufung rechtfertigen (§ 10b Abs. 2 JuSchG).

Die Einführung dieser neuen Bewertungsaspekte erforderte zunächst Anpassungen der Prüf- und Beratungspraxis bei den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen und führte auf Anbieterseite, wie mehrere Interviewpersonen berichteten, zunächst zu Unsicherheiten. Mittlerweile habe sich die Umsetzungspraxis jedoch etabliert. In den Interviews wurde die Erweiterung der Bewertungsdimensionen überwiegend als sinnvolle Ergänzung gewertet, da sie eine differenziertere und transparentere Kennzeichnung mediennutzungstypischer Risiken ermöglicht.

[208] Siehe: https://www.bzkj.de/bzkj/service/alle-meldungen/neues-netzwerk-bzkj-baut-jugendbeteiligung-aus--271832 (Zugriff am 14.10.2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Betrachtet man die Entwicklung der Spruchpraxis der Freiwilligen Selbstkontrollen im Zeitablauf, so zeigt sich bei dem Medium Spiele am deutlichsten, welche Auswirkungen Interaktionsrisiken auf die Alterseinstufung haben. Seit der Einführung der neuen Prüfregeln bei der USK im Jahr 2023 erhielten gut ein Drittel der geprüften Spiele mit Online-Funktionen wie Kauf- oder Kommunikationsmöglichkeiten aufgrund dieser Nutzungsrisiken eine höhere Alterseinstufung, insbesondere dann, wenn die vorhandenen Maßnahmen zur Begrenzung der Risiken nicht ausreichend sind.

Ungewollte Nebenwirkungen haben entsprechende Höherstufungen im Bereich der Jugendeinrichtungen. Diese dürfen Computerspiele gemäß § 12 Abs. 1 JuSchG Kindern und Jugendlichen, für die sie nicht freigegeben sind, nicht zugänglich machen. Das gilt auch dann, wenn die Altersfreigabe allein auf Nutzungs- und Interaktionsrisiken beruht, die im Einzelfall deaktiviert werden (z. B. Nutzung des Spiels ohne Internetverbindung). Mehrere Interviewpersonen berichteten in diesem Kontext von deutlichen Einbrüchen der Besuche Jugendlicher in Jugendeinrichtungen. Zu einem Wertungswiderspruch kommt es insoweit, als dass durch § 27 Abs. 4 JuSchG das sog. Erzieherprivileg pädagogischen Fachkräften ermöglicht, Kindern und Jugendlichen unter bestimmten Voraussetzungen sogar schwer jugendgefährdende Medien zugänglich zu machen. Insoweit wird eine Regelungsänderung empfohlen, die es **Jugendeinrichtungen ermöglicht, aufgrund von Nutzungs- und Interaktionsrisiken hochgestufte Spiele Kindern und Jugendlichen zugänglich zu machen**, sofern die entsprechenden Risiken im konkreten Nutzungskontext eliminiert werden.

Im Hinblick auf Wahrnehmung, Transparenz und Orientierung kommt eine im Auftrag der USK durchgeführte Studie der YouGov aus dem Jahr 2024 zu dem Ergebnis, dass 60% der befragten Eltern die Zusatzhinweise auf digitalen Angeboten zwar wahrgenommen haben, jedoch nur 37% deren Bedeutung korrekt einordnen konnten. Darüber hinaus gibt es in Deutschland keine repräsentativen Daten zur Wahrnehmung der Zusatzhinweise durch Eltern und dazu, in welcher Weise diese zur Förderung von Transparenz bei den Zielgruppen beitragen.

Die befragten Interviewpersonen in der Evaluation konnten nur aus ihren persönlichen Erfahrungen von mit ihrer Organisation in Kontakt stehenden Eltern und Fachkräften berichten. Deren Rückmeldungen fielen – so schildern es die interviewten Expertinnen und Experten - überwiegend positiv aus. Demnach würden die Zusatzhinweise als grundsätzlich hilfreich eingeschätzt. Gleichzeitig wird von den Interviewpersonen einhellig angenommen, dass die Hinweise vor allem bei medienpädagogisch engagierten Eltern Wirkung entfalten. Aus der Perspektive von Jugendlichen wird kritisch angemerkt, dass einige Formulierungen, insbesondere juristisch geprägte Begriffe wie „glücksspielähnliche Mechanismen“, für Jugendliche, aber auch für viele Eltern, wahrscheinlich schwer verständlich seien.

Inwieweit die Berücksichtigung der in § 10b JuSchG genannten Nutzungs- und Interaktionsrisiken und die damit in Verbindung stehenden Deskriptoren zu mehr Transparenz und Orientierung bei Personensorgeberechtigten und Minderjährigen führen, lässt sich im

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rahmen dieser Evaluation nicht abschließend feststellen. Daher wird eine **repräsentative Befragung dieser Zielgruppen** empfohlen, um belastbare Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob das mit der Einführung der Deskriptoren verfolgte Ziel der Schaffung von Transparenz und Orientierung bei Eltern, Fachkräften und Minderjährigen erreicht wurde.

Einführung der Alterskennzeichnungspflicht nach § 14a

Mit § 14a JuSchG wurde im Rahmen der 2. JuSchG-Reform eine Alterskennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen eingeführt, womit im JuSchG Regelungen für den Bereich digitaler Dienste geschaffen wurden, der zuvor den Ländern überlassen war. Demnach werden Film- und Spieleplattformen dazu verpflichtet, ihre Inhalte mit Alterskennzeichen zu versehen. Dies kann auf verschiedene Weise erfolgen: Entweder direkt im Verfahren nach § 14 Abs. 6 JuSchG, über eine nach § 19 JMStV anerkannte Einrichtung freiwilliger Selbstkontrolle, durch einen von einer Selbstkontrolleinrichtung zertifizierten Jugendschutzbeauftragten (§ 7 JMStV) oder mittels eines von den Obersten Landesjugendbehörden anerkannten automatisierten Bewertungssystems, das von einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Rahmen einer Vereinbarung nach § 14 Abs. 6 JuSchG verwendet wird. Die ersten drei Kennzeichnungsmöglichkeiten haben Vorrang vor der Kennzeichnung durch ein automatisiertes Bewertungssystem. Unter den Interviewpersonen herrschte jedoch Uneinigkeit darüber, welche der Kennzeichnungsformen bevorzugt werden sollte.

Die bestehende Regelung schafft inhaltliche und praktische Abgrenzungsprobleme zu den Vorgaben des Jugendmedienstaatsvertrags (JMStV). Vor allem entsteht eine inkonsistente Systematik der Alterskennzeichnung, da das Jugendschutzgesetz (JuSchG) in § 14a eine differenziertere Einstufung (inkl. der Stufen 0, 6 und 12 Jahre) vorschreibt, was nach § 5 Abs. 5 JMStV bisher nicht nötig war. Vielmehr reichte eine getrennte Bereitstellung von Inhalten aus. Daneben besteht durch die neue Regelung wegen § 12 JMStV in bestimmten Fällen eine de iure doppelte Kennzeichnungspflicht, was die Umsetzung für Anbieter erschwert.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die neuen Anforderungen aus § 5c MStV voraussichtlich weitere Überschneidungen mit dem JuSchG generieren werden. Dies könnte die praktische Handhabbarkeit der Vorschriften für Anbieter zusätzlich belasten und erfordert eine genauere Abstimmung der regulatorischen Rahmenbedingungen, um Rechtssicherheit und Umsetzungseffizienz zu gewährleisten.

Alterskennzeichen und Wirkung auf Transparenz und Orientierung

Alterskennzeichen werden nach Einschätzung der befragten Interviewpersonen als Kernmarke des Jugendmedienschutzes wahrgenommen und bieten dadurch insbesondere Eltern und Fachkräften eine wichtige Orientierungshilfe. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen der YouGov-Studie von 2024 wider, wonach 84% der befragten Eltern Alterskennzeichen bei Spielen als hilfreich, notwendig und verständlich bewerten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Einführung der Kennzeichnungspflicht wird von allen Interviewpersonen als sinnvolle und notwendige Reaktion auf ein verändertes Mediennutzungsverhalten bezeichnet. Gleichzeitig zeigt die Evaluation, dass die Umsetzung der Alterskennzeichen bislang nicht einheitlich erfolgt: Es gibt Unterschiede in der Bewertung, Kennzeichnungsart, Sichtbarkeit und Platzierung zwischen Plattformen und Apps. Diese Uneinheitlichkeit wird von allen dazu befragten Interviewpersonen grundsätzlich als problematisch und wenig hilfreich für die Orientierung und Transparenz eingestuft. Ob sie schädlich ist für die Orientierung und Transparenz, wissen die Befragten aber auch nicht, weil – wie oben bereits erwähnt – belastbare Daten fehlen. Einige der interviewten Expertinnen und Experten vermuten, dass die Uneinheitlichkeit letztlich keine Auswirkung habe, weil sie von Nutzerinnen und Nutzern gar nicht wahrgenommen würde. Dabei ist zu beachten, dass die OLJBen Abhilfe schaffen können, indem sie von ihrer Anordnungsbefugnis aus § 14 Abs. 2a S. 2 JuSchG Gebrauch machen.

Die Einschätzung der interviewten Experten und Expertinnen deckt sich mit den Ergebnissen der Resonanzanalyse, in deren Rahmen in 12 großen Online-Medien nach Berichten über die BzKJ und den Jugendmedienschutz gesucht wurde. Diese Analyse hat gezeigt, dass über zentrale Elemente des novellierten Jugendmedienschutzgesetzes bislang kaum in breitenwirksamen bzw. auflagenstarken Medien berichtet wurde: Es wurden lediglich 106 Medienbeiträge gefunden, in denen zur BzKJ oder über Alterskennzeichen berichtet wurde und denen somit eine gewisse Orientierungsfunktion zugeschrieben werden kann. Der Großteil dieser Beiträge ist allerdings auf Fachportalen zu finden, die vermutlich kaum von Eltern gelesen werden.

Es lässt sich somit im Rahmen dieser Evaluation nicht feststellen, inwieweit die Verpflichtung für Film- und Spielplattformen, ihre Filme und Spielprogramme mit deutlich wahrnehmbaren Alterskennzeichen zu versehen, die Transparenz und Orientierung für Personensorgeberechtigte und Minderjährige verbessert. Auch hier könnte eine **repräsentative Befragung der betreffenden Zielgruppen** für mehr Klarheit sorgen und so evidenzbasiertes Nachsteuern ermöglichen.

Durchwirkung von Alterskennzeichnungen zwischen JuSchG und JMStV

Medien können sowohl im Regelungsregime des JuSchG als auch im Regelungsregime des JMStV gekennzeichnet werden. § 14 Abs. 6a JuSchG wurde als Korrespondenzvorschrift zu § 5 Abs. 2 S. 3–5 JMStV eingeführt und schafft die rechtliche Grundlage für die Durchwirkung von Kennzeichnungen nach dem JMStV in den Regelungsbereich des JuSchG. Allerdings bewirkt § 14 Abs. 6a JuSchG allein noch keine unmittelbare Durchwirkung von durch die KJM vergebenen Kennzeichen; das Verfahren an sich bleibt voraussetzungsreich und schwerfällig. Mit 20 – 30 Übernahmen pro Jahr ist die Bedeutung der Norm in der Praxis ist gering. Dies könnte nach Einschätzung einiger Interviewpersonen auch damit zusammenhängen, dass von Anbietern eine Durchwirkung nicht in jedem Fall angestrebt wird. Empfehlenswert erscheint in diesem Kontext, von der in § 14 Abs. 6 S. 3 JuSchG aufgeführten Möglichkeit Gebrauch zu

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

machen und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen nach dem JMStV die Kennzeichnung nach dem JuSchG zu ermöglichen.

9.3 Änderungen im Indizierungsverfahren

Mit der Novelle wurde der Kreis der Antragsberechtigten für Indizierungsverfahren deutlich erweitert: Neben den bereits zuvor antragsberechtigten Stellen können nun auch die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle sowie geförderte Internet-Beschwerdestellen Anträge stellen. In den Interviews wird dies positiv bewertet, da wahrgenommene Verstöße von diesen Akteuren nun direkt und ohne den Umweg, der zuvor über andere Stellen gegangen werden musste, gemeldet werden können. Zudem wurde die Rolle der KJM angepasst. Allerdings hat diese Veränderung keinen Einfluss auf die Dauer der Indizierungsverfahren im engeren Sinne, weil die Beschleunigung im Prozess vor der Antragstellung liegt. Auch die Anzahl der Verfahrenseingänge scheint durch die Novelle kaum beeinflusst: Zwar steigen die Antragszahlen insgesamt leicht an, aber ohne klar erkennbaren Trend. Sie unterliegen periodischen Schwankungen, deren Gründe den Interviewpersonen nicht bekannt sind.

Um die Indizierungsverfahren zu beschleunigen, wird empfohlen, die **Zahl der besetzten Stellen in der Prüfstelle zu erhöhen** und die **Anzahl der ehrenamtlichen Prüfenden auszuweiten**.

Weiterhin wurde die Liste jugendgefährdender Medien vereinheitlicht und wird grundsätzlich öffentlich geführt. Wegen des praktischen Bedürfnisses, diese Liste nicht zu einer „Linksammlung“ für jugendgefährdende Inhalte zu machen, bleibt die Liste dennoch überwiegend nichtöffentlich. Die Änderung der Listenführung trägt zur einheitlichen Behandlung ehemals in Träger- und Telemedien unterteilter Medien bei (§ 1 Abs. 1a JuSchG), ohne dass dies jedoch für eine verstärkte Indizierung „nach Medieninhalt“ bewirken würde. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Umstellung auf den Begriff der Digitalen Dienste etwa nicht-kommerzielle Online-Angebote de iure aus dem Anwendungsbereich ausschließt. Der Begriff sollte im Rahmen der Indizierung dementsprechend angepasst werden.

9.4 Anbietervorsorgemaßnahmen

Fortführung des Regelungsansatzes der Anbietervorsorge nach Einführung des DSA

Der Regulierungsansatz der Anbietervorsorge hat mit dem 2. JuSchGÄndG 2021 Eingang in das Gesetz gefunden und wurde durch das Gesetz zur Durchführung des DSA vom 6.5.2024 angepasst. Die Anbietervorsorge stellte bei ihrer Einführung ein innovatives Regulierungsinstrument innerhalb des Jugendmedienschutzrechts dar. Ähnliche Ansätze speziell für Anbieter von Video-Sharing-Diensten gab es vorher lediglich seit 2018 mit der Vorschrift des § 28b AVMD-RL und seit 2020 in § 5a JMStV. § 24a JuSchG in seiner Fassung von 2021 kann daher als „Inspirationsquelle“ für Art. 28 DSA betrachtet werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Durch die Hochzonung des Plattform-Jugendschutzes auf die Ebene des Unionsrechts ist das mit dem 2. JuSchGÄndG eingeführte Regime der Anbietervorsorge normativ überholt worden: Die materiellen Pflichtanforderungen an die Anbieter ergeben sich nunmehr aus dem DSA, nicht mehr aus dem JuSchG. Die BzKJ (mit der KidD) ist nunmehr hinsichtlich der Aufgabe der Überwachung des Anbietervorsorge zuständige Behörde für den Vollzug des Unionsrechts (iSd Art. 56 Abs. 1, 4, 6 und 7 DSA). Immerhin die nationalen Verfahrensregeln in § 24b (namentlich: dialogisches Verfahren, § 24b Abs. 3) sind auch für den Vollzug der nun unionsrechtlichen Überwachungsaufgabe im Kern erhalten geblieben.

Ob und inwiefern diese Änderungen Auswirkungen auf die Erreichung der Schutzziele des Jugendmedienschutzes haben wird, lässt sich empirisch fundiert derzeit noch nicht beurteilen. Valide Daten zur Wirksamkeit der Anforderungen aus Art. 28 Abs. 1 DSA liegen noch nicht vor. Was die normativen Maßstäbe anbetrifft, erscheint aber wahrscheinlich, dass die unionsrechtliche Neuregelung (in Verbindung mit dem nationalen Durchführungsrecht der §§ 24a, b JuSchG) eine im Wesentlichen zumindest gleichwertige Schutzgewährleistung errichtet. Tragend dafür ist der Befund, dass der Regulierungsansatz des deutschen JuSchG nun auch im europarechtlichen Rahmen ähnlich und mit prognostisch vergleichbaren Schutzwirkungen fortgeführt wird. Dafür spricht vor allem, dass die Maßstabdichte der nun in das Unionsrecht aufgenommenen Anforderungen, betrachtet man Art. 28 Abs. 1 DSA und das zugehörige Konkretisierungsregelwerk der Kommissions-Leitlinien gemäß Art. 28 Abs. 4 DSA im Zusammenhang, keineswegs geringer, vielmehr in der Zusammenschau mit den Leitlinien sogar höher ist als bei § 24a Abs. 2 JuSchG. Auch bei den Schutzzielen und dem geforderten Schutzniveau bleibt das Unionsrecht nicht hinter der Anbietervorsorge nach dem 2. JuSchGÄndG zurück. Hinsichtlich der Durchsetzung führt der rechtliche Rollenwechsel in der Behördenzuständigkeit (BzKJ/KidD nun als DSA-Überwachungsbehörde) praktisch schon wegen des auch früher im JuSchG anerkannten Herkunftslandprinzips nicht zu einem signifikanten Kompetenzverlust der BzKJ. Für die europaweite Durchsetzung des Plattform-Jugendschutzes dürfte das neue Zuständigkeitsregime nach dem DSA, in dem die mitgliedstaatlichen Behörden wichtige Funktionen behalten und im Behördenverbund sogar neu erhalten, eher zu einer Effektivitätssteigerung führen.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Durchführung des DSA am 14. Mai 2024 stützt sich die behördliche Praxis der KidD im Rahmen der Anbietervorsorge nur auf Art. 28 DSA und nicht mehr auf § 24a JuSchG. Letztere Vorschrift hat mithin heute ihre Bedeutung auch tatsächlich verloren; ihre Pionierrolle hat sich durch die Übernahme des Konzepts der Anbietervorsorge in den DSA erledigt. Vor diesem Hintergrund kann erwogen werden, **§ 24a Abs. 2 JuSchG zu streichen**. Zwar ist bisher nicht definitiv unionsrechtlich geklärt, ob der Vollharmonisierungsanspruch des DSA sich auch auf Art. 28 Abs. 1 DSA erstreckt oder ob – selbst wenn dies grundsätzlich zutrifft – Art. 28 Abs. 1 DSA den Mitgliedstaaten weiterhin Raum für ergänzende oder erläuternde Bestimmungen lässt, sofern diese mit dem anwendungsvorrangigen Unionsrecht vereinbar sind. Angesichts des erheblichen Risikos, dass § 24a Abs. 2 JuSchG letztlich als unvereinbar mit der EU-Verordnung beurteilt werden könnte,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

erscheint es sachgerecht, auf diesen Teil der nationalen Regelung zu verzichten. Das Konzept der Anbietervorsorge lässt sich weiterhin vollständig im Rahmen des Art. 28 DSA und der EU-Leitlinien umsetzen und weiterentwickeln.

Unterstützung der Anbieter durch die BzKJ bei der Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen

Die BzKJ, beziehungsweise spezifischer seit 2024 die KidD, unterstützt Anbieter bei der Implementierung von Vorsorgemaßnahmen. Mit der Veröffentlichung des „Gefährdungsatlas“ sowie konkreter Prüfkriterien durch die KidD wurden bis zur Veröffentlichung der EU-Leitlinien im Juli 2025 **Orientierungshilfen für Anbieter** bereitgestellt. Zudem findet ein regelmäßiger Austausch mit nationalen und internationalen Anbietern statt, ergänzt durch regelmäßige Fachveranstaltungen zur Wissensvermittlung und Vernetzung. Die in den Interviews befragten Anbieter bewerten diesen Austausch als konstruktiv und hilfreich.

Das dialogische Verfahren stellt ein weiteres mit der Novelle neu eingeführtes Instrument zur Überwachung und Durchsetzung von Vorsorgemaßnahmen dar. Bislang wurden zehn Anbieterdialoge durchgeführt und über 30 Verfahren durch die KidD initiiert, die aber derzeit noch nicht abgeschlossen sind. Diese Zahlen sind vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass der Aufbau und die Etablierung eines jeden neuen Verfahrensinstruments eine erhebliche organisatorische und prozessuale Vor- und Anlaufzeit erfordert. Diese Zahlen spiegeln somit den Stand der initialen Implementierungsphase wider und geben keinen Hinweis auf die zukünftigen Fallzahlen jährlich neu gestarteter Verfahren.

Nach Einschätzung eines beteiligten Anbieters wird das Verfahren als unterstützend wahrgenommen, da zunächst ein klärender Austausch erfolgt, bevor mögliche Sanktionen eingeleitet werden. Die gesetzliche Verankerung erhöht nach Einschätzung mehrerer weiterer Akteure die Verbindlichkeit und Qualität der Vorsorgemaßnahmen. Kritisch gesehen wird jedoch die Doppelfunktion der BzKJ als unterstützende und sanktionierende Stelle. Inwieweit die dialogischen Verfahren zu einer Verbesserung der Vorsorgemaßnahmen geführt haben, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend bewerten, insbesondere weil die Reichweite dieses Instruments mit bislang zehn durchgeführten Dialogen noch eng begrenzt ist.

Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen durch Anbieter

Insgesamt zeigt die Evaluation, dass die Umsetzungstiefe von Vorsorgemaßnahmen durch Anbieter bislang begrenzt ist, und das Schutzniveau in digitalen Diensten noch nicht substanziell erhöht wurde. Die im Rahmen dieser Evaluation durchgeführte Analyse von 20 in Deutschland ansässigen Online-Plattformen mit hoher Nutzung durch Minderjährige verdeutlicht, dass zwar die Mehrheit der untersuchten Plattformen Melde- und Abhilfesysteme sowie Hinweise auf anbieterunabhängige Hilfsangebote bereitstellt, gleichzeitig jedoch Beratungs- und Hilfsangebote insgesamt begrenzt vorhanden, Altersverifikationssysteme fast nie vorhanden sind und sichere Voreinstellungen zu Datenschutz und Privatsphäre sehr

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

unterschiedlich umgesetzt werden. Diese Befunde werden durch die Aussagen von Interviewpersonen bestätigt, die überwiegend den Eindruck haben, dass viele Anbieter bereits in der Anfangsphase nach der Novelle des JuSchG nur zögerlich Vorsorgemaßnahmen implementiert haben. Als Grund hierfür wird in den Interviews vermutet, dass Anbieter auf die Ablösung der JuSchG-Vorschriften durch den DSA sowie anschließend auf die Veröffentlichung der EU-Leitlinien zum Jugendschutz im Juli 2025 gewartet und vorher keinen Handlungsdruck verspürt haben.

Insgesamt deutet dies darauf hin, dass die JuSchG-Novelle allein allenfalls begrenzte Wirkungen hinsichtlich einer flächendeckenden Implementierung von Vorsorgemaßnahmen hatte. Ob die nun veröffentlichten EU-Leitlinien als Grundlage für eine wirksame Rechtsdurchsetzung diesen Effekt bei Anbietern zukünftig verstärken wird, lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt nicht beurteilen, da die Evaluation hierfür zu früh erfolgte. Daher wird eine **hierauf fokussierte Evaluation in etwa zwei Jahren** empfohlen.

Auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse ist zudem davon auszugehen, dass nur sehr wenige Anbieter eigenständig umfassende Vorsorgemaßnahmen auf ihrer Plattform implementieren werden, solange sie nichts befürchten müssen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass die **KidD die Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen im angemessenen Umfang zeitnah und systematisch überprüft**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

10 Literaturverzeichnis

Baumann, Stefanie/Croll, Jutta/Gruber, Clemens/Oxenknecht, Peter/Röck, Matthias: Abschlussbericht: Kindgerechte Online-Angebote Zugänge und Orientierung, Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) und Stiftung Digitale Chancen, 2024.

Brüggen, Niels/Demmler, Kathrin/Gmeinwieser, Anja: Jugendmedienschutz aus der Perspektive von Eltern. Eine repräsentative und qualitative Befragung zur elterlichen Wahrnehmung von Risiken und Schutzmaßnahmen (JFF-Materialien 35), JFF – Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis, 2021.

Brüggen, Nils/Dreyer, Stephan/Gebel, Christa/Lauber, Achim/Materna, Georg/Müller, Raphaela/Schober, Maximilian/Stecher, Sina: Gefährdungsatlas. Digitales Aufwachsen. Vom Kind aus denken. Zukunftssicher handeln, Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, 2. Auflage 2022, https://www.bzkj.de/resource/blob/197826/5e88ec66e545bcb196b7bf81fc6dd9e3/2-auflage-gefaehrdungsatlas-data.pdf (zuletzt abgerufen: 08.09.2025).

Binder, Reinhart/Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Medienstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, 5. Auflage 2024.

Classification Office of New Zealand (Hrsg.): Understanding the Classification System: New Zealanders' Views, Report on an 2016 survey oft the general public, 2016, https://www.classificationoffice.govt.nz/media/documents/Understanding_the_Classification_System_New_Zealanders_Views.pdf (zuletzt abgerufen: 17.11.2025).

Cornils, Matthias: Der Digital Services Act im Verhältnis zum deutschen Jugendschutzgesetz. Zum Bedarf einer Anpassung des JuSchG an den DSA, Rechtsgutachten, erstattet dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dezember 2022.

Cornils, Matthias: „Staatsferner" Jugendmedienschutz als Verfassungsgebot: ein Missverständnis, erschienen in DÖV 2022, S. 1-11.

Dreyer, Stephan: Nichts für schwache Nerven?!, erschienen in Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis 45(3), 2020, S. 130-135.

Dreyer, Stephan/Andresen, Sünje/Wysocki, Neda: The best is yet to come? Folgen der sich wandelnden Regulierungsansätze im Jugendmedienschutz, JMS-Report 45(6), 2022, S. 2-5.

Erdemir, Murad: Entwurf eines neuen Jugendschutzgesetzes – Husarenstück oder kompetenzüberschreitende Verstaatlichung des Jugendmedienschutzes?, erschienen in ZRP 2021, S. 53-56.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2020.

Erdemir, Murad (Hrsg.): Das neue Jugendschutzgesetz, 1. Auflage 2021.

Erdemir, Murad (Hrsg.): NomosHandkommentar zum Jugendschutzgesetz, JuSchG/StGB/MStV, 1. Auflage 2024.

Euler, Jessica/Reimers, Sophie/Groß, Julia/Becher, Yvonne/Hanel, Eva/Kluge, Ursula/Tondorf, Uli/AJS NRW: Anmerkungen zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes, erschienen in Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis 66(3), 2021, S. 125-26.

Gangloff, Tilmann: Nachgefragt: Ein Jahr nach der Reform des Jugendschutzgesetzes, erschienen in merz | medien + erziehung 66(3), 2022, S. 7-10.

Gebel, Christa/Lampert, Claudia/Brüggen, Niels/Dreyer, Stephan/Lauber, Achim/Thiel, Kira: Jugendmedienschutzindex 2022: Der Umgang mit onlinebezogenen Risiken, FSM – Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V., 2022.

Geppert, Martin/Schütz, Raimund (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum TKG, 5. Auflage 2023.

Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P. (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 49. Edition, Stand August 2025.

Hajok, Daniel: Digitale Sexuelle Gewalt: Erfahrungen junger Menschen und Handlungsbedarfe, erschienen in Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 34(1), 2023, S. 56–62.

Heldt, Amelie/Legner, Sarah (Hrsg.): NomosHandkommentar zur Digitale-Dienste-Gesetz, 1. Auflage 2025.

Hentsch, Christian-Henner/v. Petersdorff, Lorenzo: Gesetzlicher Jugendschutz in der Games-Branche, Die USK als One-Stop-Shop für alle Anbieter von Computerspielen, erschienen in MMR-Beil. 2020, Heft 08, S. 3-8.

Hinze, Klaus: Im Fokus: Den Jugendschutz neu aufstellen – das neue Jugendschutzgesetz und seine Folgen, erschienen in Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis 66(2), 2021, S. 65–65.

Hilgert, Felix/Sümmermann, Phillip: Der Entwurf für ein neues Jugendschutzgesetz, Kritische Analyse des Gesetzvorschlags des BMFSFJ, erschienen in MMR 2020, S. 301-306.

Hofmann, Franz/Raue, Benjamin (Hrsg.): NomosKommentar zum Digital Services Act: DSA, Gesetz über digitale Dienste, 1. Auflage 2023.

Hopf, Kristina/Braml, Birgit: Die Entwicklung des Jugendmedienschutzes 2016/2017, erschienen in ZUM 2018, S. 1- 12.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band 2, 8. Auflage 2024.

JFF – Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis / FSM – Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (Hrsg.): Empfehlungen: Auf dem Weg zu jugendgerechten AGB, 2023, https://www.jff.de/fileadmin/user_upload/jff/projekte/Jugendgerechte_AGB/2023_JFF_FSM_Empfehlungen_Jugendgerechte_AGB.pdf (zuletzt abgerufen: 19.11.2025).

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand September 2025.

Liesching, Marc (Hrsg.): Beck'scher Online Kommentar zum Jugendschutzrecht, 5. Edition, Stand Juli 2025.

Liesching, Marc/Zschammer, Vivien: Das reformierte Jugendschutzgesetz. Wesentliche Neuerungen und zentrale Fragestellungen für die künftige Anwendungspraxis, erschienen in: JMS-Report 44(3), 2021, S. 2–6.

Löffler, Martin (Hrsg.): Presserecht Kommentar, 7. Auflage 2023.

Mast, Tobias/Kettemann, Matthias/Dreyer, Stephan/Schulz, Wolfgang (Hrsg.): Kommentar zum DSA-DMA, Digital Services Act, Digital Markts Act, 1. Auflage 2024.

Müller-Terpitz, Ralf/Köhler, Markus (Hrsg.): Kommentar über Digital Services Act: DSA, Gesetz über digitale Dienste, 1. Auflage 2024.

Paschel, Felix/Schultz, Mary/von Salisch, Maria/Pfetsch, Jan: Cybermobbing, Hatespeech, Sexting und Cybergrooming: Online-Interaktionsrisiken von Kindern und Jugendlichen aus psychologischer Sicht, Juventa Verlag, 2025.

Paschke, Marian/Berlit, Wolfgang/Meyer, Claus/Kröner, Lars (Hrsg.): Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 4. Auflage 2020.

Salzmann, Thomas: Das Indizierungsverfahren und die Führung der Liste jugendgefährdender Medien nach Inkrafttreten des zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes, erschienen in BPJMAKTUELL 2021.

Schwiddessen, Sebastian: Konkurrierende Alterskennzeichnungsverfahren für TV-Produkte und Online-Angebote – Kosten- und Zeitersparnisse für die Wirtschaft?, erschienen in ZUM 2016, S. 716-732.

Spindler, Gerald/Schuster, Fabian (Hrsg.): Recht der elektronischen Medien, Kommentar, 4. Auflage 2019.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stapf, Ingrid/Schelenz, Laura/Dreyer, Stephan/Pfetsch, Jan/Lampert, Claudia/Andresen, Sünje/Paschel, Felix/Thiel, Kira/Wysocki, Neda/Pfisterer, Sonja/Heesen, Jessica: Der SIKID-Kompass: Sicherheit von Kindern in der digitalen Welt im Akteursnetzwerk ermöglichen, IZEW, Materialien zur Ethik in den Wissenschaften, Band 25, 2024.

Stettner, Rupert: Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – eine Problemsicht, erschienen in ZUM 2003, S. 425-437.

Wegener, Maja/v. Gottberg, Joachim: Wohin steuert der Kinder- und Jugendschutz?, erschienen in JMS-Report 47(3), 2024, S. 17-18.

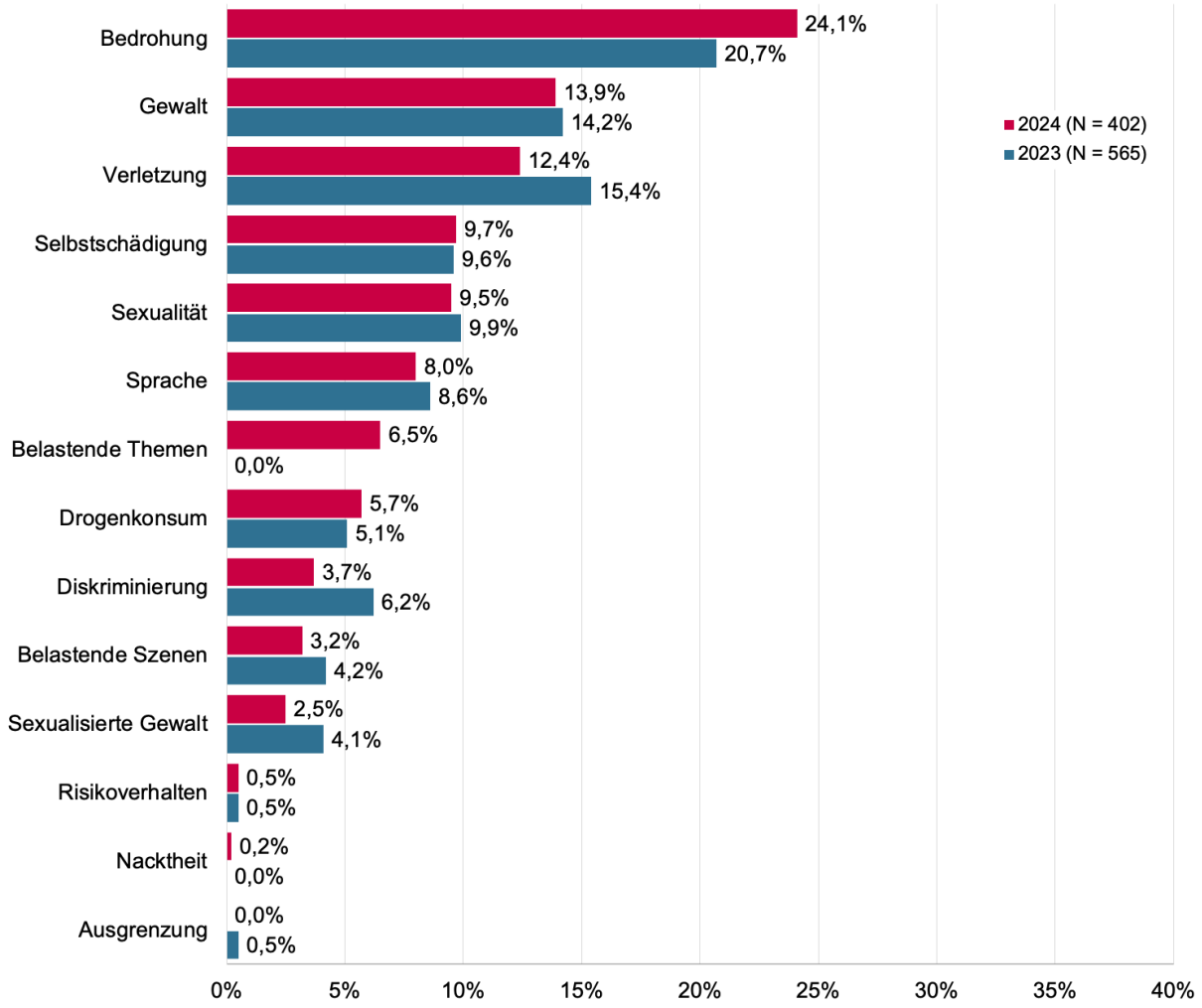
Wiedemann, Hanna/Thomasius, Rainer/Paschke, Kerstin: Problematische Mediennutzung bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland: Ergebnisbericht 2024/2025, 2025, https://caas.content.dak.de/caas/v1/media/91492/data/7e8e26f78f4c5d590a9060daaceb15c3/20250312-dzskj-pk-bericht-final.pdf (zuletzt abgerufen: 18.11.2025).

YouGov: Die USK im Blick der Eltern, im Auftrag der USK, 2024.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

11 Anhang

Abbildung 5: Deskriptorenvergabe der FSK (Spielfilm) 2023 und 2024

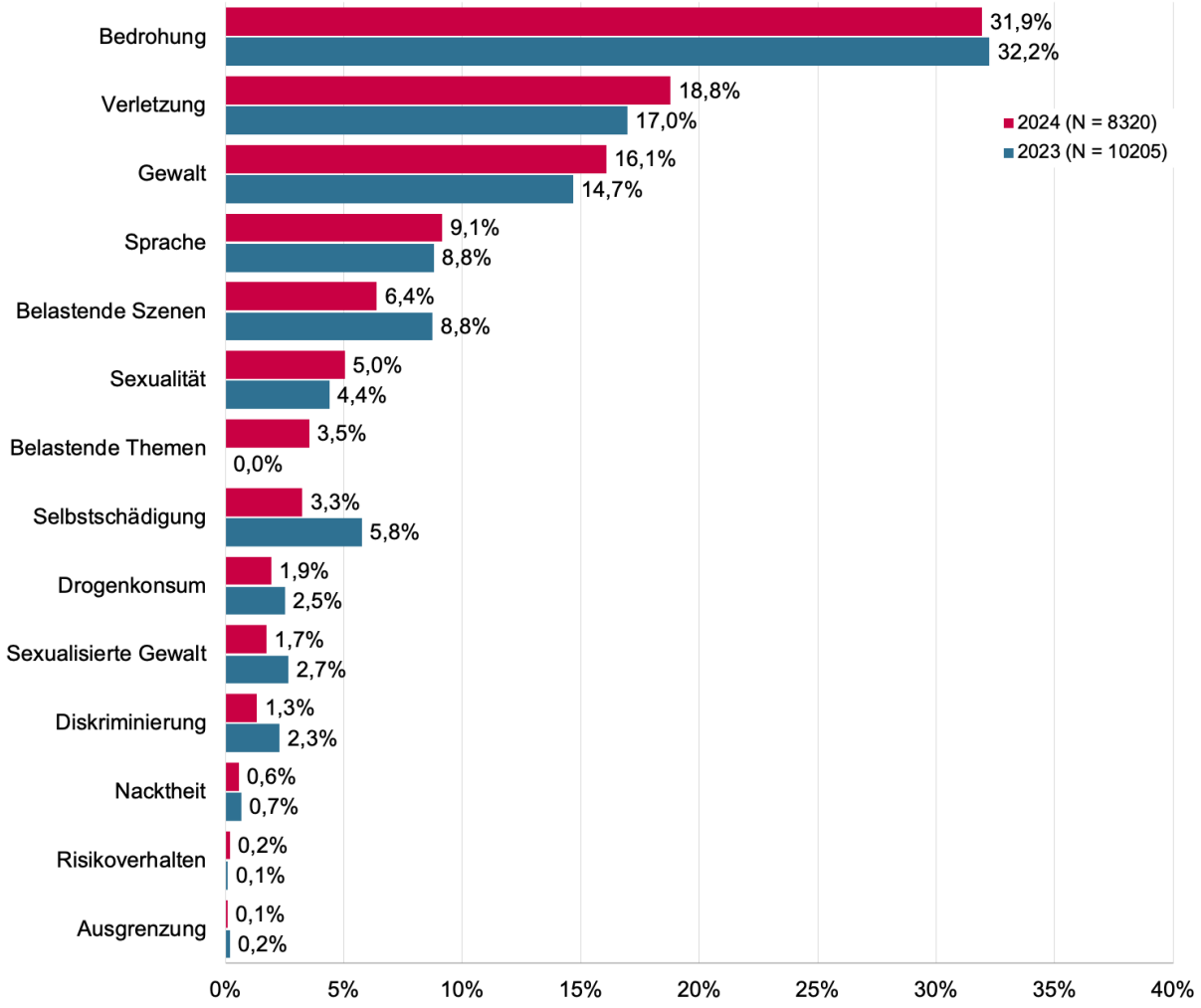


Quelle: übermittelte Daten der FSK, eigene Darstellung.

© INTERVAL 2025

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 6: Deskriptorenvergabe der FSK (Serien) 2023 und 2024

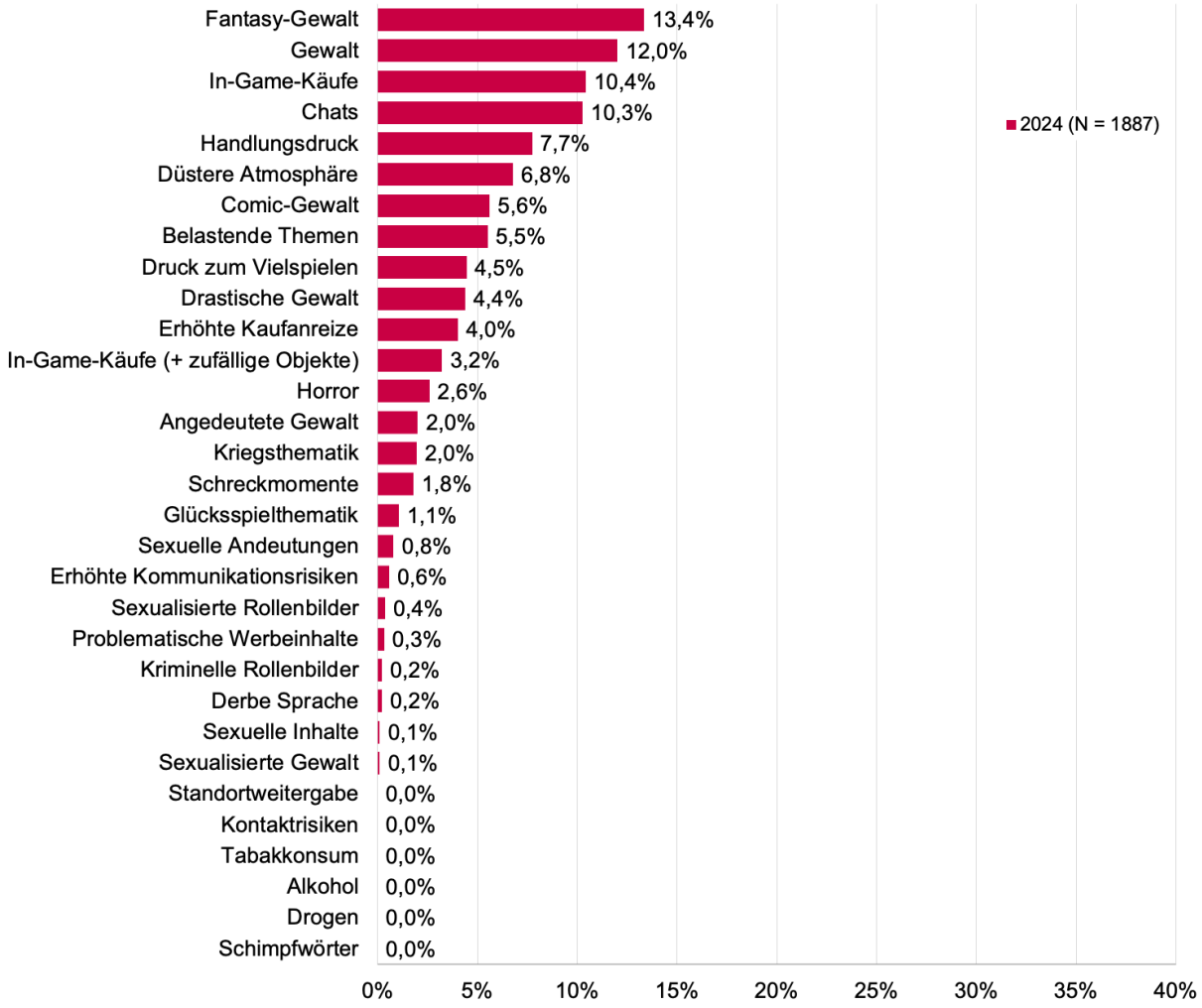


Quelle: übermittelte Daten der FSK, eigene Darstellung.

© INTERVAL 2025

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 7: Deskriptorenvergabe der USK 2024

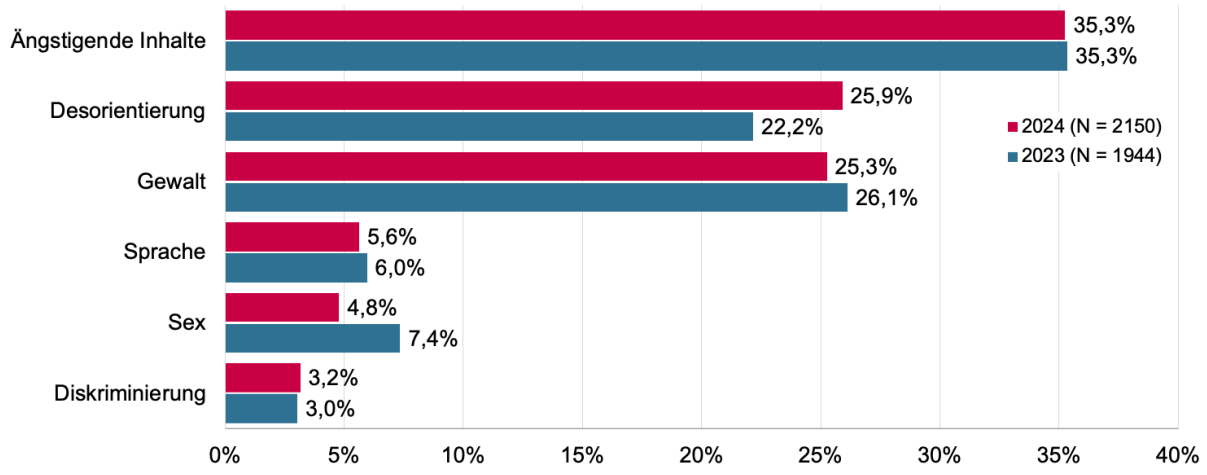


Quelle: übermittelte Daten der USK, eigene Darstellung.

© INTERVAL 2025

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 8: Deskriptorenvergabe der FSF 2023 und 2024



Quelle: übermittelte Daten der FSF, eigene Darstellung.

© INTERVAL 2025

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.