

Reformbedarf im Kinder- und Jugendschutz:

- **Gesetzliche Bündelung,**
- **Konzentration der Medienkontrollen,**
- **Anpassung von Regelungen**

Bruno W. Nikles



Der Kinder- und Jugendschutz im Sinne einer regula-

tiven Idee („Politische und erzieherische

Aufmerksamkeit im Hinblick auf

Jugendgefährdungen“) und als

Palette diverser Handlungs-

formen von der Erziehung

über die Kontrolle von

Institutionen bis hin zur

Beeinflussung von Lebens-

bedingungen ist eine Begleit-

erscheinung der gesellschaft-

lichen Veränderungen seit über 150

Jahren. Dabei spielte der Medienbereich

sozusagen als Träger und Vermittler von sozialen

Modernisierungen immer eine herausragende Rolle. Der Jugendschutz, als Kinder-

und Jugendschutz inzwischen mit einem deutlich geschärften Blick auf die jüngeren

Jahrgänge, war allerdings nie ausschließlich ein Jugendmedienschutz. Alkohol- und

Tabakkonsum, Gewalt, Sittlichkeit und sexuelle Gefährdungen im „öffentlichen Raum“

waren und sind weitere Themen.

Neben zeitlich gebundenen und auch modisch ausgeformten Themenfeldern haben wir es im Jugendschutz in erstaunlicher Kontinuität mit gleich bleibenden Aufgaben zu tun: Es geht darum, das normale jugendliche Konflikt- und Probierverhalten nicht zur Selbstgefährdung werden zu lassen, es geht darum, Kinder und Jugendliche in ihrer psychosozialen Entwicklung nicht Desorientierungen auszuliefern und die Erwachsenen, die erziehenden Institutionen und die Wirtschaft auf ihre gesellschaftliche Verantwortung für ein ungefährdetes Aufwachsen der jungen Generation zu verpflichten. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, bedarf es ständig aktualisierter Diskurse, Bewertungen und Entscheidungen darüber, ob, wo und wie wir regulierend tätig werden müssen und können.

Es hat den Eindruck, als befänden wir uns einmal wieder in einer Phase, in der gesellschaftliche Veränderungen und institutionelle Entwicklungen neue Regelungen nahe legen. Dabei handelt es sich nicht um eine von Zeit zu Zeit notwendige Anpassung von Details des Kinder- und Jugendschutzes, also nur um die eine oder andere Akzentsetzung. Vielmehr wird bei genauer Analyse der diversen Rahmenbedingungen deutlich, dass wir uns etwas gründlicher mit dem **Veränderungsbedarf** befassen müssen, weil die Entwicklungen in den letzten Jahren durchaus nicht nur graduelle Veränderungen zeigen, sondern **neue Qualitäten** erreicht haben. Im **Medienbereich** sind dies u. a.:

1. Die diversen Medien zeigen in den Techniken und im Tausch der Inhalte eine zunehmend hohe **Konvergenz**. Wir sprechen nicht nur von einzelnen Medien, sondern von Medienwelten und benennen damit den Tatbestand, dass es ein Zusammenwachsen im technologischen Sinne gibt und deshalb zwischen den Medien ein nahtloser Austausch von Inhalten möglich und zunehmend auch realisiert wird.
2. Hinzu kommt eine **Entgrenzung** oder anders formuliert: eine raumübergreifende, in Teilen schon globalisierte Verbreitung von medialen Inhalten. Raumgebundene, an Einrichtungen, Sozialräumen, Regionen, Staaten und einzelnen rechtlichen Geltungsbereichen festgemachte Ordnungssysteme verlieren ihre Wirksamkeit.
3. Bei den Mechanismen der Regulierung haben wir einen hohen Grad der **Pluralisierung** und **Ausdifferenzierung** erreicht, und zwar in einem Maß, das den Bürgerinnen und Bürgern nur mit großer Mühe noch einen Überblick ermöglicht. Insbesondere für die Eltern und Erzieher ist die Lage höchst intransparent geworden. Mit der Ausdifferenzierung gehen zudem auch differenziertere Wertungen und die Einbeziehung vielfältiger interessengebundener Standpunkte einher.
4. Die Medien sind – im historischen Vergleich – heute zu einer das soziale Leben breit übergreifenden und das personale Leben tief einbeziehenden Wirklichkeit geworden. Diese **mediale Durchdringung des Lebens** bedeutet, dass wir Regelungen nicht mehr auf die Medien allein beziehen können, sondern – im Sinne einer Sichtweise vom jungen Menschen aus – auch die anderen Veränderungen in den lebensweltlichen Bereichen einbeziehen müssen. Die Isolierung einzelner medialer Konsumkontakte ist nicht machbar. Die Medien umgreifen und „schleifen“ die Mauern zwischen öffentlichen und privaten Räumen, dringen in Zeiträume des Tagesablaufs ein, die vor einigen Jahren noch weitgehend „medienfrei“ waren.



Wer den Kinder- und Jugendschutz nicht nur aus der Sicht engagierter Erwachsener, sondern auch aus der **Lebenswirklichkeit junger Menschen** heraus entwickeln will, kommt um eine Kennzeichnung der wichtigsten Aspekte dieser Lebenswirklichkeit nicht herum.

1. Die heutige **Jugendphase ist nicht mehr eine zeitlich genau abgrenzbare**, in der die verschiedenen Lebensdimensionen sozusagen im Gleichklang sich strukturieren und eine ungebrochene **Passage** hin zum Erwachsensein bilden. Während das Konsum- und Kommunikationsverhalten sich recht früh als „erwachsen“ darstellt, bestimmen Bildungs- und Ausbildungszeiten bis weit in die rechtliche Volljährigkeit hinein den Lebensalltag zunehmend vieler junger Leute.
2. Es gibt nicht mehr nur eine Jugend. Junge Menschen prägen eine **Vielzahl von Lebensstilen und Szenen** aus. Damit treffen auch generalisierende Regelungen für den Verhaltensbereich junger Menschen häufiger als früher auf Unverständnis und Kritik. Eine weitreichende Individualisierung und Enttraditionalisierung der Lebenswelten tun ein Übriges, um diese Regelungen vor erhebliche Akzeptanzprobleme zu stellen.
3. Wir erwarten aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen von jungen Menschen sehr viel und recht früh bereits eigenverantwortliches Handeln und sprechen ihnen bereits mit 16 Jahren die Mündigkeit zu, bei Kommunalwahlen ihr Stimmrecht ausüben zu können. Die Argumentation für **Eigenverantwortung** hier und **Schutzbedürfnis** dort ist zunehmend schwieriger geworden.
4. Generell bestimmen Entfristungen tageszeitlich bestimmter Verhaltensmuster unser öffentliches Leben. Wer jetzt bis 20.00 Uhr und vielleicht bald auch noch länger einkaufen kann, wird doch nicht bereits um 24.00 Uhr die Disko verlassen wollen. Wenn sich im Kulturentwicklungsprozess Europas auch abendliches **Ausgehverhalten** in Deutschland südländischen Mustern angleicht und nur noch durch das kältere Wetter in Grenzen gehalten wird, muss man sich auch mit den Wünschen junger Menschen nach **neuen Zeitmustern** auseinandersetzen.

5. Auch die **Differenzierungen bei Altersgrenzen bedürfen der Überprüfung**. Dies gilt insbesondere für die im Jugendmedienschutz gesetzten Zäsuren 6, 12, 16 und 18. Eine eventuelle Reduzierung oder ein Neuzuschnitt dieser Regelungsdichte darf nicht zugleich als Rückzug des Jugendschutzgedankens interpretiert werden. Weniger ist dann mehr, wenn die Grenzen im Lebensalltag „verteidigungsfähiger“ gemacht werden können.

Mit Blick auf diese wenigen Aspekte wird deutlich, dass eine ausschließlich auf den Jugendmedienschutz begrenzte Novellierungsdiskussion der jugendschutzrechtlichen Bestimmungen zu kurz greift. Gewiss ist es schwierig, im Geflecht der diversen staatlichen Zuständigkeiten (Bund/Länder), der Fachressorts in den Regierungen und der Interessenlandschaft der Wirtschaft nicht nur von einer systemischen Sichtweise zu reden, sondern abgestimmt zu einem Konzept zu kommen. Dennoch sollte der **Versuch einer sinnvollen Vereinfachung, Zusammenführung und Bündelung von Regularien** der Kinder- und Jugendschutzaufgaben nicht vorschnell aufgegeben werden.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz e.V. – BAJ – verfolgt die derzeit laufenden **Neuregelungsbestrebungen der Jugendministerkonferenz** Bund/Länder zum Jugendschutz mit großem Interesse und begleitet sie mit eigenen Diskussions-Initiativen. Dem Vernehmen nach soll in Kürze ein erster Referentenentwurf des Bundesministeriums vorgelegt werden. Zu den Leitzielen der Reform und dem grundlegenden Veränderungsbedarf hat sich die BAJ in einer Resolution der Mitgliederversammlung im November 2000 positioniert.<sup>1</sup>

Die BAJ vertritt die Auffassung, dass Reformen im Kinder- und Jugendschutz einer gründlichen und der Komplexität angemessenen Fachdiskussion bedürfen. Schließlich geht es um die Frage, wie die Landschaft des Kinder- und Jugendschutzes in den nächsten Jahren rechtlich, konzeptionell-fachlich und organisatorisch zu gestalten ist. Damit kommen Probleme auf den Tisch, die nicht mit einer Detailregelung hier und einer Modifizierung dort bearbeitbar sind. Für welche Aufgaben benötigen wir welche organisationell gebundenen Regelungen? Wie

#### Anmerkung:

<sup>1</sup> Die von der Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz e. V., Bonn, beim Luchterhand-Verlag herausgegebene Fachzeitschrift *Kind – Jugend – Gesellschaft. Zeitschrift für Jugendschutz* enthält in Heft 4/2000, S.107 – 133 diverse Beiträge zur Reformdiskussion, u. a. die in diesem Beitrag zitierte Stellungnahme der Mitgliederversammlung und die Fachbeiträge zur Systematisierung des Kinder- und Jugendschutzes. Anstelle einzelner Belege sei hierauf insgesamt verwiesen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz ist eine seit 1951 existierende Fachorganisation, in der die Arbeit der in den meisten Bundesländern bestehenden Landesarbeitsgemeinschaften/Landesstellen Kinder- und Jugendschutz, der Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege und diverser Fachverbände und Fachstellen bundeszentral zusammengeführt wird.



kann man die komplizierten Regelungen in der Gesellschaft transparenter machen? Wie lassen sich die Kommunikations- und Verständigungsprobleme zwischen den Institutionen bearbeiten? Wo bieten sich Verschlankungen der Organisationslandschaft an?

Ein Arbeitsprozess, der sich diesen Fragen stellt, kann nicht im „kleinen Karo“ einzelner Institutionen organisiert werden. Es bedarf eines längeren politischen Atems. Die BAJ kann einen der dazu gegebenenfalls erforderlich werdenden Diskussionsräume anbieten. Nach ihrer Auffassung sollte sich die politische Debatte u. a. an den nachfolgenden vier Leitzielen orientieren:

„1. Klarheit und Übersichtlichkeit der derzeit in vielen Gesetzen verstreuten Jugendschutzregelungen, um die Widersprüche zu minimieren und den Regelungen eine höhere Durchsetzungskraft zu verleihen.

2. Im Bereich des Jugendmedienschutzes ist eine Konzentration der zersplitterten Zuständigkeiten geboten. Angesichts der vielfachen Vermarktungs- und Verbreitungsmöglichkeiten von Filmen und des nunmehr erkennbaren Zusammenwachsens von Telekommunikation, Computer und digitalisiertem Rundfunk bedarf es einer Umorganisation der Medienkontrolle.

3. Schaffen eines klar und übersichtlich organisierten und vernetzten öffentlichen Kontrollsystems mit klaren Zuständigkeitsregelungen für Jugendamt, Ordnungsamt, Gewerbeaufsichtsamt und Polizei, um Mehrfachzuständigkeiten für gleiche Aufgabenbereiche möglichst gering zu halten.

4. Die inhaltlichen Reformziele betreffen die kritische Reflexion der geltenden Jugendschutzbestimmungen, den Abbau von rechtlichen Ungleichbehandlungen und das Schließen von Regelungslücken. Die inhaltliche Reform sollte unter dem Vorzeichen erfolgen, Eltern und jungen Menschen in erster Linie Orientierungshilfe zu geben und bevormundende Regelungen auf ein Minimum zu reduzieren. Die Altersgrenzen sollten in ihrer Anzahl reduziert, mit den neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen über Reifungsprozesse im Kindes- und Jugendalter in Einklang gebracht und mit den Mündigkeitsstufen in anderen Gesetzgebungsbereichen harmonisiert werden.“

Hinter diesen Leitzielen stehen diverse denkbare Umsetzungen.

Zunächst wäre endlich einmal zu klären, welcher rechtlichen **Regelungssystematik der Kinder- und Jugendschutz** folgen soll. Hier bieten sich im Grundsatz zwei mögliche Strategien an. Man kann einer jugendschutzspezifischen Regelungssystematik folgen, bei der möglichst alle Bestimmungen, die dem Jugendschutz dienen, gebündelt werden. Man kann einer fachspezifischen Regelungssystematik folgen, bei der das eigentliche Jugendschutzgesetz die Grundlagen des Jugendschutzes als Hand-

lungsfeld umfasst, Zuständigkeitsregelungen formuliert, Informations-, Abstimmungs- und Koordinationspflichten festlegt und den Zugang zu den in Fachgesetzen geregelten Tatbeständen durch übersichtliche Listen erschließt. Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft engagierten Rechtsexperten Reichert-Garschhammer und Roll haben dazu jeweils detaillierte Ausführungen vorgelegt. Beide Konzepte, die sich notabene inhaltlich weit überschneiden, jedoch im Vorgehen unterscheiden, sollten einer fachpolitischen Debatte im politischen Raum zugeführt werden. Die zweite Vorgehensweise beinhaltet nach meiner Auffassung eine zweifache Chance: nämlich die Zusammenfassung, Bündelung und Bereinigung der Regelungslandschaft zu verbinden mit dem kinder- und jugendpolitischen Ziel, Transparenz für den „Endnutzer“ zu schaffen. Und dies kann – vorausgesetzt, es gibt ein Gesamtkonzept – nach und nach systematisch geregelt werden.

Wir brauchen nach meiner Überzeugung auch eine **Veränderung der institutionellen Landschaft der Kontrollinstitutionen**. Es steht der BAJ nicht an, über Wohl und Wehe einzelner Institutionen zu richten. Es sei aber gestattet, einige grundsätzliche Erwägungen zu formulieren. Zunächst sollten gleiche oder ähnliche Tatbestände nicht mehrfachen Verfahren unterschiedlicher Institutionen unterliegen. Wer daran interessiert ist, die Akzeptanz und Transparenz der Regulierungen zu erhöhen, müsste auch über vergleichbare Prüfgrundsätze sprechen. Hinsichtlich der rechtlich-institutionellen Regulierungsmuster liegen nach meiner Überzeugung Vorteile in Systemen, bei denen der Staat die ordnungspolitischen Vorgaben setzt und die Beteiligten dann die operative Selbstregulierung vornehmen können. Die Arbeit der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft als Selbstregulierung „unter staatlicher Lizenz“ ist nach wie vor ein gutes Beispiel von „Public-Private-Partnership“. Der Staat kann und darf sich aus mehreren Gründen nicht aus der Verantwortung verabschieden: Rechtsstaatsgründe fordern einen Schutz der jungen Menschen, und die Ausfüllung der Gesetzgebungskompetenz fordert zum politischen Diskurs und zum Handeln der Politik heraus. Ansonsten muss weiterhin darauf gesetzt werden, dass die gesellschaftlichen Kräfte und Institutionen ihrer Sozialverantwortung mit eigenen Mitteln nachkommen.

Schließlich ist es wichtig – und hierauf wurde oben bereits mehrfach hingewiesen –, bei allen Vorhaben darauf zu schauen, wie **Transparenz und Überschaubarkeit als Kernvoraussetzungen für die Akzeptanz von Regelungen** bei den Eltern, den Erziehern und bei den jungen Menschen erhöht werden können. Im Blick auf die gesamten Institutionen des Kinder- und Jugendschutzes, zu denen ja auch die Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz gehört, ist (selbst-) kritisch zu fragen, ob wir in gehörigem Maße von den Lebensbedingungen und Lebenswelten aus denken. Und zu diesen Lebensbedingungen gehören auch die vielfältigen „Vollzugsdefizite“ im kontrollierenden Jugendschutz, die Defizite in den Angebotsstrukturen der Jugendhilfe und die insgesamt erschreckend geringen Aufwendungen für die präventive Arbeit sowie deren mangelnde Wirkungsorientierung.

Wollte man mit den klassischen Unterscheidungen der Qualitätssicherung an die Institutionen- und Organisationslandschaft und an die Regelungsmechanismen des Kinder- und Jugendschutzes herangehen, so wären die „Produkte“ des Handelns, die die Institutionen so gerne „verkaufen“, und die „Prozesse“, an denen sich Institutionen so gerne „festbeißen“, einer strengeren Prüfung der „Ergebnisse“ zu unterwerfen.

*Prof. Dr. Bruno W. Nikles ist ehrenamtlicher Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz (BAJ) e. V., Bonn. Er lehrt an der Universität Essen Soziologie und Sozialplanung und befasst sich beruflich u. a. mit Fragen der Organisations- und Verbandsentwicklung der Wohlfahrtsarbeit und der Jugendhilfe.*