



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Jugend und Medien

Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und
Jugendmedienschutzes der Schweiz

13. Mai 2015

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion Bischofberger 10.3466 «Effektivität
und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von
Internetkriminalität»

ABSTRACT

Mit dem vorliegenden Bericht nimmt der Bundesrat eine Gesamtauslegeordnung zum schweizerischen Kinder- und Jugendmedienschutz vor. Er zeigt auf, welche Herausforderungen bestehen, inwieweit das bestehende Kinder- und Jugendmedienschutzsystem in der Lage ist, darauf zu reagieren und wie der regulierende und erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz in Zukunft ausgestaltet werden soll. Die Erarbeitung des Berichts wurde begleitet durch Delegierte der zuständigen Bundesämter, der Kantone, der Medienbranchen sowie der Wissenschaft. Zusätzlich wurden wissenschaftliche Mandate vergeben, welche Entwicklungstrends im Bereich der digitalen Medien untersucht, die Regulierungsaktivitäten der Kantone überprüft, die Umsetzung und Wirkung der Selbstregulierungsmassnahmen der Medienbranchen sowie des nationalen Programms Jugend und Medien evaluiert und gestützt auf erfolgsversprechende Erfahrungen anderer Länder Empfehlungen für die Schweiz formuliert haben.

Die Analyse hat ergeben, dass sich das Spektrum der Gefährdungen im Bereich elektronischer Medien in den letzten Jahren aufgrund der dynamischen Medienentwicklung stark erweitert hat. Kinder und Jugendliche müssen insbesondere vor ungeeigneten Medieninhalten, beeinträchtigenden Mitteilungen im Rahmen der Online-Kommunikation und intransparenter Bearbeitung persönlicher Daten geschützt werden. Hierzu sind sowohl regulierende wie auch erzieherische Massnahmen erforderlich, die regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst werden müssen. Der heutige Kinder- und Jugendmedienschutz ist lückenhaft und stark fragmentiert. Bestehende Massnahmen müssen deshalb weiterentwickelt und ergänzt werden. Der Bundesrat will diesbezüglich eine koordinierende Rolle übernehmen und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und den Kantonen verstärken.

Ein vordringlicher Handlungsbedarf besteht aus Expertensicht in einer schweizweit einheitlich geregelten Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich. Die Regulierungsverantwortung liegt hier primär bei den Kantonen sowie der Wirtschaft. Mit der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film und den Selbstregulierungsmassnahmen der Video- und Computerspielebranche haben diese bereits Massnahmen ergriffen. Da die Durchsetzung dieser Massnahmen aber mit starken Mängeln behaftet ist, wird deren gesetzliche Abstützung auf Bundesebene gefordert. Mit Artikel 95 Absatz 1 BV würden dafür die verfassungsmässigen Grundlagen bestehen. Ob eine solche gesetzliche Regelung gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV zielführend ist und wie sie ausgestaltet sein könnte, wird zurzeit geprüft.

Im Rahmen bestehender Bundeskompetenzen hat der Bundesrat bereits die gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen bezüglich Filterprogrammen eingeleitet. Darüber hinaus hat er den Auftrag erteilt, einen Vorentwurf für eine Revision des Datenschutzgesetzes auszuarbeiten sowie den gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern im Zusammenhang mit persönlichkeitsverletzenden Verhaltensweisen via digitale Medien zu prüfen. Schliesslich sollen bewährte Unterstützungsmassnahmen des Bundes für Kantone und private Akteure im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes weitergeführt werden. Gleichzeitig soll das EDI (BSV) eine Koordinationsfunktion auf freiwilliger Basis für den Kinder- und Jugendmedienschutz übernehmen und zu diesem Zweck die bereits im Rahmen des Programms Jugend und Medien anlässlich der Berichtserarbeitung etablierten Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den betroffenen Bundesstellen, den Kantonen und Branchenverbänden weiterführen und bei Bedarf ausbauen. In diesem Zusammenhang ist auch das Monitoring der Entwicklungs- und Nutzungstrends sowie von aktuellen Problemlagen und Herausforderungen weiterzuführen.

Abstract

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat die materiellen Anliegen der Motion Bischofberger 10.3466 («Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität»).

ZUSAMMENFASSUNG

Digitale Medien sind heute aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Kinder und Jugendliche nutzen sie in ihrer Freizeit, in der Schule und am Arbeitsplatz. Durch das aktive Teilnehmen an unserer Mediengesellschaft erlernen die Heranwachsenden zusätzlich zum Lesen, Rechnen und Schreiben eine Kulturtechnik, die heute zur Bewältigung von vielen Alltags- und Berufssituationen notwendig ist. Der Umgang mit digitalen Medien ist aber auch mit zahlreichen Risiken verbunden, die zu schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die körperliche und seelische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen führen können. Ziel muss es daher sein, Kinder und Jugendliche sowie deren Erziehungspersonen durch die Förderung ihrer Medienkompetenz zu befähigen, kompetent mit den Chancen und Risiken umzugehen (erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz) und durch regulierende Massnahmen vor Gefährdungen zu schützen (regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz).

Risiken, welchen Minderjährige bei der Benutzung des Internets und von digitalen Unterhaltungsmedien ausgesetzt sind, finden in Politik und Öffentlichkeit sehr starke Beachtung. Im Parlament wurden in den letzten zehn Jahren über 70 Vorstösse eingereicht, die mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung eine Verstärkung von regulierenden oder erzieherischen Massnahmen fordern. Diese sind teils überwiesen oder bis zum Vorliegen der Evaluationsergebnisse des laufenden nationalen Programms Jugend und Medien sowie der Prüfergebnisse des Regulierungsbedarfs auf Bundesebene sistiert.

Der Bundesrat hat dies zum Anlass genommen eine umfassende **Gesamtauslegeordnung zum schweizerischen Kinder- und Jugendmedienschutz** vorzunehmen. Er will damit aufzeigen, welche Herausforderungen bestehen, inwieweit das bestehende Kinder- und Jugendmedienschutzsystem in der Lage ist, darauf zu reagieren und wie der regulierende und erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz in Zukunft ausgestaltet werden soll.

Prioritäre Problembereiche und allgemeine Herausforderungen

Gestützt auf wissenschaftliche Untersuchungen der technischen Entwicklungen im Bereich der digitalen Medien und der Mediennutzung durch Kinder und Jugendliche werden im Bericht zunächst die **Problemlagen** identifiziert, die durch den Kinder- und Jugendmedienschutz gegenwärtig – insbesondere im Bereich Regulierung – vordringlich zu behandeln sind:

1. **generell verbotene Medieninhalte** (bspw. Kinderpornografie, grausame Gewaltdarstellungen, Rassismus)
2. **für bestimmte Altersgruppen ungeeignete Medieninhalte** (bspw. weiche Pornografie, leichtere Gewalt, bedrohliche Szenen)
3. **beeinträchtigende Mitteilungen im Rahmen von Individualkommunikation via digitale Medien** (bspw. Cybermobbing, Grooming, Sexting)
4. **intransparente und daher im Hinblick auf ihre Konsequenzen schwer abschätzbare Bearbeitung persönlicher Daten** (intransparente Beschaffung, Verwendung und Weitergabe von Daten Dritter; Schwierigkeit, bekannt gegebene Personendaten zu behalten).

Weiter zeigt der Bericht auf, dass der Kinder- und Jugendmedienschutz heute vor komplexen Herausforderungen steht: Die rasante Entwicklung der Medienangebote und der Mediennutzung hat zur Folge, dass der Kinder- und Jugendmedienschutz ständig mit veränderten Problemlagen konfrontiert ist und darauf rasch und angemessen reagieren muss. Die Fokussierung der regulierenden und erzieherischen Massnahmen muss entsprechend regelmässig angepasst werden, was einen kontinuierlichen Aushandlungsprozess unter den zuständigen Akteuren erforderlich macht. Ausserdem ist durch die Digitalisierung der Medien und die Distribution von Inhalten über elektronische Netzwerke die **absolute Zahl der Anbieter von Medieninhalten und -diensten explodiert**. Durch das Internet werden Inhalte und Dienste

weltweit verfügbar und grösstenteils von ausländischen Anbietern zur Verfügung gestellt. Auch Kinder und Jugendliche selber produzieren heute Medieninhalte und kommunizieren via digitale Medien mit Dritten. Die Implementierung und der Vollzug von Regulierungsmassnahmen werden durch diese Entwicklungen erschwert und **Massnahmen auf kantonaler oder nationaler Ebene stossen gezwungenermassen an ihre Grenzen**. Deshalb ist der Austausch auf internationaler Ebene zu intensivieren, gleichzeitig ist eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft anzustreben. Private Akteure sind in der Regel flexibler und verfügen über das entsprechende Wissen, um mit selbstregulierenden Massnahmen angemessen auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren. Gleichzeitig muss der Staat eine koordinierende Rolle übernehmen, selbstregulierende Massnahmen überwachen bzw. gesetzlich abstützen und für ein Monitoring der Entwicklungen sorgen.

Das Kinder- und Jugendmedienschutzsystem der Schweiz

Das schweizerische Kinder- und Jugendmedienschutzsystem präsentiert sich als **hoch komplex und fragmentiert**:

Auf Bundesebene bestehen **allgemeine gesetzliche Regelungen**, die unabhängig vom gewählten Medientyp gelten. So ist im *Strafgesetzbuch (StGB)* festgelegt, welche Inhalte generell – also auch für Erwachsene – verboten sind (Kinderpornografie, grausame Gewaltdarstellungen, Rassismus etc.). Ausserdem enthält das StGB eine Jugendschutzbestimmung, welche Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren vor weicher Pornografie schützt. Auch auf sexuell belästigende, drohende oder verunglimpfende Handlungen (bspw. Grooming, Cybermobbing), die bei der Kommunikation via (digitale) Medien auftreten können, ist das StGB anwendbar. Das *Zivilgesetzbuch (ZGB)* und das *Datenschutzgesetz (DSG)* enthalten verschiedene Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz und zu den Grundrechten von Personen, über die Daten bearbeitet werden.

Zum Teil liegt der **Vollzug dieser Bestimmungen in der Kompetenz der Kantone**. Diese sind ausserdem für die präventiven verdeckten Fahndungen und Ermittlungen zur Bekämpfung der Internetkriminalität (Kinderpornografie, andere harte Pornografie, grausame Gewaltdarstellungen) zuständig. 17 Kantone verfügen über entsprechende gesetzliche Grundlagen, in fünf weiteren Kantonen ist eine solche in Prüfung. Effektiv werden bisher in drei Kantonen präventive verdeckte Fahndungen/Ermittlungen durchgeführt. Auf gesamtschweizerischer Ebene durchsucht die nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) das Internet nach Webseiten mit strafrechtlich relevanten Inhalten. Sie tut dies im Auftrag der Kantone und – im Bereich der präventiven verdeckten Fahndungen/Ermittlungen – gestützt auf die gesetzliche Grundlage des Kantons Schwyz.

Die allgemeinen gesetzlichen Regelungen werden ergänzt durch **diverse medienpezifische Jugendschutzbestimmungen**, wobei die entsprechenden Regelungen nach geltendem Recht je nach Medientyp auf Bundesebene oder auf Kantonsebene liegen. Gleichzeitig sind die **Selbstregulierungsmassnahmen der Wirtschaft** von grosser Bedeutung.

Öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware

Im Film- und Computerspielebereich liegt die Regulierungsverantwortung primär bei den Kantonen, welche diese sehr unterschiedlich wahrnehmen, mehrheitlich eine liberale Strategie verfolgen und den Medienbranchen die Selbstregulierung überlassen. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), ProCinema und der Schweizerische Video-Verband (SVV) haben am 18. September 2012 eine *rechtliche Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film* abgeschlossen. Diese macht für die Kantone und die Branchen Empfehlungen für das Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern und stützt sich dabei auf die Einstufungen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland. Gemäss Vereinbarung soll die Branche die Empfehlungen

gesamtschweizerisch befolgen. Jene Kantone, welche das Kinozutrittsalter staatlich regeln, sollen die Empfehlungen der Filmkommission explizit oder implizit übernehmen.

Die Erhebung der *Regulierungsaktivitäten der Kantone* hat ergeben, dass zwölf Kantone die Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen zur Deklaration einer Altersangabe für die gezeigten Filme verpflichten. Allerdings ist nur in einem Kanton die Übernahme des Zulassungsalters der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film gesetzlich verbindlich. In sechs Kantonen wird kontrolliert, ob sich die Filmvorführenden an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes halten. Im Bereich der Filme auf Bildtonträgern und der interaktiven Unterhaltungssoftware sind lediglich in drei Kantonen die Verkaufs- und Verleihgeschäfte zu einer Altersdeklaration für die angebotenen Filme bzw. Computerspiele verpflichtet und finden entsprechende Kontrollen statt.

Seitens der Branchen verpflichtet der «Movie-guide Code of Conduct» des SVV die unterzeichnenden Detailhändler, Zwischenhändler, Importeure sowie schweizerischen Hersteller und Lieferanten zur Alterskennzeichnung auf digitalen Speichermedien (DVD, Blu-ray, Video) und zur Abgabekontrolle beim Verkauf von Filmen mit einer Alterseinstufung ab 16 Jahren. Die Alterskennzeichnung orientiert sich an den Alterseinstufungen der FSK bzw. der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film. Für den Bereich der öffentlichen Filmvorführungen bestehen seitens des zuständigen Branchenverbands ProCinema keine Selbstregulierungsmassnahmen. Im Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware verpflichtet der «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» der Swiss Interactive Entertainment Association (Siea) die unterzeichnenden Hersteller, Importeure, Distributoren und Detailhändler zur Alterskennzeichnung von Computerspielen bzw. zu Abgabekontrollen von Spielen, die erst ab 16 Jahren zu empfehlen sind. Die Alterseinstufung orientiert sich am europaweiten PEGI-System (Pan European Game Information). Die Selbstregulierungsmassnahmen des SVV und der Siea gelten auch für den Online-Verkauf.

Radio und Fernsehen / Abrufdienste (Video on demand)

Das *Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)* regelt, dass Programmveranstalter durch die Wahl der Sendezeit oder sonstige Massnahmen dafür zu sorgen haben, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden. Ausserdem legt es ein Beanstandungs- und Beschwerdeverfahren fest. Veranstalter von frei empfangbaren Fernsehprogrammen müssen gemäss Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) jugendgefährdende Sendungen akustisch ankündigen oder während ihrer gesamten Sendedauer mit optischen Mitteln kennzeichnen. Veranstalter von Abonnementsfernsehen müssen es ihren Abonnenten und Abonnentinnen durch geeignete technische Vorkehrungen ermöglichen, Minderjährigen am Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten zu hindern. Gesetzliche Regelungen für Abrufdienste (Video on demand) existieren in der Schweiz nicht.

Mehrwertdienste-, Telekommunikations- und Internetbereich

Das *Fernmeldegesetz (FMG)* gibt dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung der Mehrwertdienste, um deren Missbrauch zu verhindern. Gemäss entsprechender Verordnung müssen Mobilfunkanbieterinnen für Kundinnen und Kunden oder Hauptbenutzerinnen und Hauptbenutzer unter 16 Jahren den Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten sperren.

Im Mehrwertdienste-, Telekommunikations- und Internetbereich existieren darüber hinaus Selbstregulierungsinitiativen der Branchen. So hält der «Ehrenkodex» des Schweizerischen Verbands der Mehrwertdienstleister (Savass) u.a. fest, dass jedes Savass-Mitglied im Rahmen der technischen Möglichkeiten bei der Kommunikation von Angeboten der Erwachsenenunterhaltung (weiche Pornografie) das gesetzlich vorgeschriebene Schutzalter freiwillig von 16 auf 18 Jahre erhöht. Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (Asut) regelt die Selbstregulierungsmassnahmen in der «Brancheninitiative Asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft».

Diese verpflichtet die unterzeichnenden Telekommunikationsunternehmen in ihrer Rolle als Internet Access Provider u.a. zur Sperrung von ausländischen Webseiten, die gemäss der von KOBİK erstellten Liste verbotene Pornografie mit Kindern enthalten. Ausserdem sieht die Brancheninitiative vor, dass die Unternehmen ihre Kunden insbesondere beim Abschluss eines Internetzugangsvertrags über das Thema Jugendmedienschutz informieren und ihnen wirksame Internetfilter (namentlich Kinderschutz-Software) zum Download oder in anderer geeigneter Form anbieten. Der «Code of Conduct Hosting (CCH)» der Swiss Internet Industry Association (Simsa) legt für den Umgang der Internet Hosting Provider mit unzulässigen, d.h. gesetzlich verbotenen Inhalten ein Notice-and-Takedown-Verfahren fest. Wird ein unzulässiger Inhalt eines Hosting Kunden gemeldet, so kann der Hosting Provider den Zugang zur betroffenen Website ganz oder teilweise sperren, bis die Angelegenheit zwischen den betroffenen Personen oder durch Gerichte und Behörden geklärt ist.

Erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutzmassnahmen ergänzen die Regulierungsmassnahmen. Massnahmen im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes zielen darauf, Kinder, Jugendliche und deren erwachsene Bezugspersonen für die potenziellen Gefahren, die mit der Mediennutzung einhergehen, zu sensibilisieren. Gleichzeitig soll die Fähigkeit gefördert werden, sich effektiv vor diesen Gefahren zu schützen und in Gefahrensituationen adäquat zu reagieren. Schliesslich will der erzieherische Jugendmedienschutz Orientierung für die altersgerechte Mediennutzung geben und auf das entwicklungsfördernde Potenzial von Medien hinweisen. Die wichtigsten Instanzen zur Mediensozialisation von Kindern und Jugendlichen sind die Familie, die Schule sowie ergänzende ausserfamiliäre und ausserschulische Betreuungssettings. Gleichzeitig ist im Hinblick auf die Selbstsozialisation unter Gleichaltrigen der Freundeskreis von grosser Bedeutung für das Erlernen von Medienkompetenzen.

Der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz ist durch die föderale Aufgabenteilung geprägt. Die Hauptzuständigkeit für die Bereitstellung von Angeboten zur Sensibilisierung vor Gefahren und zur Förderung der Medienkompetenzen von Kindern, Jugendlichen, Erziehenden, Betreuungs- und Lehrpersonen liegt bei den Kantonen. Betroffen sind die Politikbereiche Bildung, Sicherheit, Gesundheit und Soziales. Neben der Medienbildung in der Schule werden Massnahmen (Kampagnen, Projekte, Schulungen) vor allem im Rahmen der Gesundheitsförderung, Kriminalprävention oder Kinder- und Jugendarbeit umgesetzt. Einzelne Kantone haben umfassende Strategien definiert und Koordinationsstrukturen geschaffen. Private Akteure, wie Stiftungen, Kinder- und Jugendschutzorganisationen und Unternehmen der Privatwirtschaft leisten wichtige Beiträge zur Sensibilisierung, Schulung und Beratung. Sie ergänzen die Massnahmen der Kantone oder vollziehen als Umsetzungspartner die von den Kantonen definierten Strategien.

Der Bund stellt im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien seit 2011 verschiedene Unterstützungsleistungen für die im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes tätigen Akteure zur Verfügung. Gestützt auf die *Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (Kinderschutzverordnung, RS 311.039.1)* bündelt er Informationen, führt Übersichten über die bestehenden Angebote und Massnahmen, gibt fachliche Impulse zur Weiterentwicklung und Qualitätssicherung und fördert die Zusammenarbeit, Vernetzung und den Erfahrungsaustausch der zahlreichen Akteure.

Handlungsbedarf und Massnahmenvorschläge aus Expertensicht

Im Bericht wird das bestehende Kinder- und Jugendmedienschutzsystem einer Analyse unterzogen, es werden Regulierungsschwächen und Vollzugsdefizite identifiziert, der Handlungsbedarf aufgezeigt und Massnahmenvorschläge entwickelt. Hierbei erfolgt die Orientierung an den oben genannten prioritären Problemlagen und Herausforderungen. Die Massnahmenvorschläge zielen darauf, bestehende Regulierungsmassnahmen zu verbessern und Regulie-

run gslücken zu schliessen sowie die Abstimmung, Koordination und Überwachung der Regulierungsmassnahmen zu gewährleisten. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, den Kantonen und der Wirtschaft notwendig. Selbstregulierungsmassnahmen sollen zukünftig besser überwacht und bei Bedarf gesetzlich abgestützt werden. Gleichzeitig wird eine verstärkte internationale Zusammenarbeit angestrebt. Darüber hinaus gilt es, den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz weiterzuentwickeln bzw. bewährte Massnahmen fortzusetzen. Dabei soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass regulierende Massnahmen sinnvoll sind, aber aufgrund des weltumspannenden Charakters des Internets und dessen von Zeit und Ort unabhängiger Verfügbarkeit zunehmend an Grenzen stossen. Erzieherische Massnahmen haben deshalb eine zunehmende Bedeutung.

1) Verbesserung der Regulierung und von Schutzinstrumenten in den verschiedenen Problem- und Medienbereichen

Im Bereich des regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes besteht aus Expertensicht bezüglich verschiedener allgemeiner und medienpezifischer Schutzinstrumente ein Handlungsbedarf:

Verbindliche Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich: Die Kantone nehmen ihre Regulierungskompetenz im Film- und Computerspielebereich sehr unterschiedlich wahr und überlassen mehrheitlich den Medienbranchen die Selbstregulierung. Die vom SVV und der Siea ergriffenen Selbstregulierungsmassnahmen sind zwar sehr zu begrüessen, weisen jedoch Vollzugsdefizite auf. So haben sich bspw. nicht alle Hersteller und Händler der Selbstregulierung angeschlossen und das Abgabalter wird im Handel nicht konsequent kontrolliert und durchgesetzt. Im Kinobereich fehlen entsprechende Selbstregulierungsmassnahmen ganz. Als Folge ist der Schutz von Kindern und Jugendlichen nicht hinreichend gewährleistet. So konnten in den durchgeführten Testkäufen 47% der Jugendlichen Filme bzw. Computerspiele mit für sie ungeeigneten gewalthaltigen oder pornografischen Inhalten kaufen.

Es wird daher die gesetzliche Verankerung einer schweizweiten Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich empfohlen. Im Sinne einer Ko-Regulierung sollten die gesetzlichen Bestimmungen auf die bereits funktionierenden und institutionalisierten Klassifizierungsstellen bzw. -systeme (Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film/FSK/Code of Conduct SVV; PEGI/Code of Conduct Siea) Bezug nehmen und diese für verbindlich erklären.

Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Bereich der Fernsehprogramme und der Abrufdienste (Video on demand): Die gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen im Bereich der Fernsehprogramme schreiben keine generelle Alterskennzeichnung vor, sondern beziehen sich einzig auf die Wahl der Sendezeit sowie die akustische Ankündigung / optische Kennzeichnung jugendgefährdender Sendungen. Jugendschutzbestimmungen für Abrufdienste fehlen in der Schweiz.

Hier wäre zu prüfen, ob die AVMD-Richtlinie der EU, welche entsprechende Regelungen enthält, für die Schweiz übernommen werden soll. Für den Fernsehbereich könnten die Jugendschutzbestimmungen in der RTVV analog zur Altersklassifizierung und -kennzeichnung im Filmbereich konkretisiert werden.

Gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme: Die repräsentative Befragung von Eltern von Minderjährigen hat ergeben, dass lediglich 23% der befragten Eltern auf den Mobiltelefonen, die Kinder benutzen, einen Jugendschutzfilter installiert haben. Die Mehrheit der Schweizer Eltern schätzt ihre Kompetenz im Umgang mit Jugendschutzfiltern als (eher) schlecht ein. Ausserdem hat sich gezeigt, dass 71% der Eltern beim Kauf eines Mobiltelefons für ihr Kind gar nicht, weitere 8% nur oberflächlich, hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden sind. Schliesslich ist die von den führenden Schweizer Telekommunikationsunternehmen gegen Entgelt angebotene Jugendschutzsoftware

im internationalen Vergleich nur bedingt wirksam. Die Telekommunikations- bzw. Internetbranche setzt die vereinbarten Selbstregulierungsmassnahmen somit ungenügend um. Es drängt sich daher die gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldedienstanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme, auf.

Klärung der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern: Es ist unklar, ob im Zivilrecht im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern sowie technischen Dienstleistern (Access und Hosting Provider) ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Das EJPD hat sich dieser Frage bereits angenommen und wird dem Bundesrat bei Bejahung eines Gesetzesänderungsbedarfs bis Ende 2015 eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten.

Stärkung des Datenschutzes: Die Evaluation des DSG in den Jahren 2010 und 2011 hat gezeigt, dass sich die Bedrohungen für den Datenschutz angesichts der rasant fortschreitenden technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen seit einigen Jahren akzentuieren. Der Bundesrat hat das EJPD daher beauftragt, ihm unter Berücksichtigung der laufenden Datenschutzreformen in der EU und beim Europarat bis spätestens Ende August 2016 einen Vernehmlassungsentwurf für eine Revision des DSG zu unterbreiten. Mit der Revision des DSG will der Bundesrat unter anderem die Transparenz über Datenbearbeitungen erhöhen, die Datenkontrolle und -herrschaft verbessern sowie dem Schutz von Minderjährigen Rechnung tragen.

Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung in allen Kantonen: Den Kantonen mit fehlender gesetzlicher Grundlage für die präventive verdeckte Fahndung wird empfohlen, eine solche zu schaffen.

Verstärkung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen bzw. grosser Unternehmen: Von den Branchenverbänden und grossen Unternehmen wird u.a. erwartet, dass sie die Entwicklung und Implementierung wirksamer Altersverifikationssysteme und Filterprogramme unterstützen, ihre Datenschutzbestrebungen verstärken, ihre Selbstregulierungsmassnahmen wirksam kontrollieren und Verstösse sanktionieren.

2) Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen

Die im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien ergriffenen Massnahmen haben sich bewährt. Die Programmevaluation zeigt auf, dass die Unterstützungsleistungen von den Fachpersonen in den Kantonen und Gemeinden sowie von privaten Akteuren sehr geschätzt und intensiv genutzt werden. Die nationale Referenzplattform jugendundmedien.ch sowie die veröffentlichten Informationsmaterialien weisen eine hohe Nutzungszahl aus. Der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren wurden verstärkt. Es gingen wichtige Impulse für die Aktivitäten von Kantonen und privaten Akteuren aus. Es besteht weiterhin ein grosser Bedarf nach Unterstützung.

Unterstützungsleistungen des Bundes: Die Unterstützungsleistungen des Bundes (Bündelung von Informationen, fachliche Impulse, Austausch und Vernetzung) sollen nach Ablauf des Programms ab 1.1.2016 nahtlos weitergeführt werden. Gleichzeitig hat der Bund die Möglichkeit, mit einer finanziellen Anstossfinanzierung zum Aufbau und zur Weiterentwicklung von konzeptionellen Grundlagen in den Kantonen im Bereich Kinder- und Jugendmedienschutz beizutragen (gestützt auf Art. 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes KJFG, RS 446.1). Ebenso kann er Dachverbände im Bereich der Familien-, Kinder- und Jugendpolitik dabei unterstützen, eine aktive Rolle im Kinder- und Jugendmedienschutz zu übernehmen.

Empfehlungen an Kantone: Die Analyse der kantonalen Aktivitäten im Kinder- und Jugendmedienschutz zeigt, dass Strategien, Strukturen und Massnahmen in den Kantonen in unterschiedlicher Weise ausgeprägt sind. Im Bereich der obligatorischen Schule wurde mit der nationalen ICT-Strategie der EDK und den sprachregionalen Lehrplänen ein Harmonisierungspro-

zess im Bereich der schulischen Medienbildung in Gang gesetzt. Dieser wird jedoch noch einige Zeit in Anspruch nehmen, da unterschiedliche Verständnisse von Medienbildung und die Umsetzung der Lehrpläne Ressourcen für die Entwicklung von Unterrichtsmaterialien und die Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals erfordern. Ein grösserer Nachholbedarf besteht in ausserfamiliären und ausser schulischen Betreuungssettings (Kindertagesstätten, Horte, ausser schulische Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendheime, Vollzugseinrichtungen für jugendliche Straftäter). Es wird deshalb empfohlen, strategische und konzeptionelle Grundlagen für die verschiedenen Betreuungssettings zu schaffen, Ressourcen für die Umsetzung von Massnahmen bereitzustellen. Des Weiteren erscheint es sinnvoll, Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure auf kantonaler Ebene zu klären, die Koordination von Massnahmen zu gewährleisten und die Zusammenarbeit zu fördern. Schliesslich sollte eine Qualitätssicherung und regelmässige Aktualisierung von Informations-, Schulungs- und Beratungsangeboten erfolgen. Letztere Empfehlung ist auch an private Akteure zu richten.

3) Nationale Koordinationsstelle für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz

Um in der Schweiz einen wirksamen und effizienten Kinder- und Jugendmedienschutz zu gewährleisten, wird aus Expertensicht die Koordination und Abstimmung der Regulierungsmassnahmen als notwendig erachtet. Aufgabe einer nationalen Koordinationsstelle soll sein, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren auf Bundesebene, den Kantonen und der Wirtschaft zu fördern, mit dem Ziel, die verschiedenen, bisher stark fragmentierten Regulierungsaktivitäten politik- und medienübergreifend aufeinander abzustimmen.

4) Regelmässiges Monitoring und periodische Überprüfung des Kinder- und Jugendmedienschutzes

Für einen wirkungsvollen Kinder- und Jugendmedienschutz ist es in Verbindung mit der oben beschriebenen Koordinationsaufgabe notwendig, die technische Entwicklung und die Nutzungstrends zu beobachten und in periodischen Abständen die ergriffenen Massnahmen zu überprüfen.

Rechtliche Grundlagen für die Umsetzung der Massnahmenvorschläge

Der Bund ist heute schon zuständig für die medienübergreifenden Regelungen des StGB, ZGB und DSG. Auch die Regulierung im Bereich von Radio und Fernsehen sowie im Fernmeldebereich liegt in Bundeskompetenz. Der Bundesrat hat dem EJPD (BJ) bereits Aufträge zur Klärung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Zivilrecht und zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs für eine Revision des DSG erteilt. Des Weiteren hat er das UVEK (BAKOM) beauftragt, bis Ende 2015 eine Vorlage zur Revision des FMG vorzulegen und darin die gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme vorzusehen.

Der Bund nimmt ausserdem seit 2011 in Verbindung mit der Erarbeitung des vorliegenden Berichts im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz eine informelle Koordinationsfunktion wahr (Austausch, Zusammenarbeit, Monitoring). Im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz übt er auf der Grundlage der Kinderschutzverordnung (RS 311.039.1) im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien eine subsidiäre Dienstleistungs- und Unterstützungsfunktion gegenüber den Kantonen und privaten Akteuren aus. Die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen sind auf Ende 2015 befristet. Die rechtlichen Grundlagen bestehen, um die Massnahmen im erzieherischen Jugendmedienschutz weiterzuführen.

Die bundesgesetzliche Verankerung eines Klassifizierungssystems (z.B. PEGI im Computerspielebereich) oder einer Klassifizierungsstelle (z.B. Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film) mit verbindlichen Vorgaben bezüglich Alterskennzeichnungen von Filmen und Computerspielen sowie entsprechenden Zugangs- und Abgabebeschränkungen wäre gestützt

auf Artikel 95 Absatz 1 BV möglich und würde die Schaffung eines entsprechenden Bundesgesetzes bedingen.

Im Bericht werden verschiedene Varianten zur Umsetzung der Massnahmenvorschläge beschrieben.

Fazit

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Risiken im Umgang mit digitalen Medien ist dem Bundesrat ein grosses Anliegen. Die mit diesem Bericht eruierten und zu lösenden Hauptprobleme liegen aktuell im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz. Gleichzeitig sind die im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz ergriffenen Massnahmen weiterzuführen. In der Schweiz existieren keine einheitlich geregelte, gesetzlich verbindliche Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie Zugangs- und Abgabebeschränkung im Film- und Computerspielebereich. Die Regulierungsverantwortung liegt hier primär bei den Kantonen und der Wirtschaft. Mit der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film und den Selbstregulierungsmassnahmen der Video- und Computerspielebranche bestehen bereits gute Grundlagen für einen einheitlichen Kinder- und Jugendmedienschutz. Es ist zu prüfen, ob eine bundesgesetzlich abgestützte Regulierung im Film- und Computerspielebereich gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV zielführend ist und wie diese ausgestaltet sein könnte.

Eine aktive, koordinierende und unterstützende Rolle des Bundes, eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft will der Bundesrat auf Basis der bestehenden gesetzlichen Grundlagen verfolgen. Schliesslich ist zu beachten, dass für die Regulierung von Mediendiensten und Medieninhalten insbesondere im Online-Bereich Lösungen auf internationaler Ebene anzustreben sind und hierzu ein konzertiertes Vorgehen zur Wahrnehmung der Schweizer Interessen notwendig ist. Die Massnahmen zur Verbesserung der Schutzinstrumente in den verschiedenen Problem- und Medienbereichen, die im Rahmen der bestehenden Bundeskompetenzen realisiert werden können, hat der Bundesrat bereits eingeleitet (Revision FMG, Revision DSG, Prüfung gesetzgeberischer Handlungsbedarf im ZGB).

Regulierungsmassnahmen müssen auch zukünftig mit erzieherischen Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenzen verknüpft werden. Die von Bundesseite ergriffenen Unterstützungsmassnahmen im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz haben sich bewährt und sollen nach Ablauf des Programms Jugend und Medien nahtlos weitergeführt werden. Ebenso sollen die bereits im Rahmen des Programms Jugend und Medien etablierten Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den betroffenen Bundesstellen, den Kantonen und Branchenverbänden im Bereich Regulierung auf freiwilliger Basis weitergeführt werden. In diesem Zusammenhang ist auch das Monitoring der Entwicklungs- und Nutzungstrends sowie von aktuellen Problemlagen und Herausforderungen weiterzuführen. Einen entsprechenden Auftrag erteilt der Bundesrat mit Verabschiedung des Berichtes an das Eidgenössische Departement des Innern (BSV).

Mit dem vorliegenden Bericht und den eingeleiteten Massnahmen beantragt der Bundesrat die Abschreibung der Motion Bischofberger 10.3466 («Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität»).

INHALTSVERZEICHNIS

ABSTRACT	III
ZUSAMMENFASSUNG	V
INHALTSVERZEICHNIS	XIII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XVII
EINFÜHRUNG – INHALT UND AUFBAU DES BERICHTS	1
TEIL I GRUNDLAGEN	3
1 Ausgangslage	3
1.1 Hintergrund des Berichts.....	3
1.1.1 Bereits veröffentlichte Bundesratsberichte im Themengebiet.....	3
1.1.2 Nationale Jugendschutzprogramme.....	4
1.1.3 Parlamentarische Vorstösse im Themengebiet.....	5
1.2 Auftrag und Fragestellungen.....	8
1.3 Vorgehen.....	10
2 Kinder- und Jugendmedienschutz	13
2.1 Regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz.....	13
2.2 Erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz.....	14
3 Technische Entwicklung und Mediennutzung und damit verbundene Herausforderungen für den Kinder- und Jugendmedienschutz	17
3.1 Technische Entwicklungstrends.....	17
3.2 Entwicklung der Mediennutzung durch Kinder und Jugendliche.....	17
3.3 Chancen und Risiken für Kinder und Jugendliche.....	19
3.4 Prioritäre Problembereiche.....	21
3.4.1 Durch den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz prioritär zu behandelnde Problemlagen.....	22
3.4.1.1 Generell verbotene bzw. für bestimmte Altersgruppen ungeeignete Medieninhalte	23
3.4.1.2 Beeinträchtigende Mitteilungen im Rahmen von Individualkommunikation.....	23
3.4.1.3 Intransparente und daher im Hinblick auf ihre Konsequenzen schwer abschätzbare Bearbeitung persönlicher Daten.....	24
3.4.2 Durch den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz zu behandelnde Problemlagen.....	24
3.5 Herausforderungen für den Kinder- und Jugendmedienschutz.....	24
TEIL II REGULIERENDER KINDER- UND JUGENDMEDIENSCHUTZ	29
4 Regulierung im Problembereich der generell verbotenen Inhalte	29
4.1 Aktuelle Situation in der Schweiz.....	29
4.2 Analyse der aktuellen Regulierung.....	32

4.3	Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs.....	34
4.4	Massnahmenvorschlag aus Expertensicht.....	35
5	Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte	37
5.1	Aktuelle Situation in der Schweiz	37
5.1.1	Medienübergreifende Bestimmungen des geltenden Strafrechts	37
5.1.2	Regulierung im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern	37
5.1.2.1	Regulierung durch die Kantone im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern	38
5.1.2.2	Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich der Filme auf Bildtonträgern.....	41
5.1.3	Regulierung im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware	42
5.1.3.1	Regulierung durch die Kantone im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware	42
5.1.3.2	Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware	43
5.1.4	Regulierung im Bereich der Radio- und Fernsehprogramme und der Abrufdienste (Video on demand).....	45
5.1.4.1	Radio- und Fernsehprogramme	45
5.1.4.2	Abrufdienste (Video on demand).....	47
5.1.5	Regulierung im Bereich Telekommunikation und Mehrwertdienste	47
5.1.5.1	Bundesgesetzliche Bestimmungen im Bereich Telekommunikation und Mehrwertdienste.....	47
5.1.5.2	Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich Telekommunikation und Mehrwertdienste.....	48
5.1.6	Regulierung im Bereich des Internets	50
5.1.7	Zusammenfassung der aktuellen Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte.....	51
5.2	Analyse der aktuellen Regulierung.....	53
5.3	Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs.....	59
5.4	Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht und auf internationaler Ebene	60
5.5	Massnahmenvorschläge aus Expertensicht.....	62
6	Regulierung im Problembereich beeinträchtigender Individualkommunikation	65
6.1	Aktuelle Situation in der Schweiz	65
6.2	Analyse der aktuellen Regulierung.....	67
6.3	Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs.....	68
6.4	Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht und auf internationaler Ebene	68
6.5	Massnahmenvorschläge aus Expertensicht.....	69
7	Regulierung im Problembereich intransparenter Datenbearbeitung	71
7.1	Aktuelle Situation in der Schweiz	71
7.2	Analyse der aktuellen Regulierung.....	72
7.3	Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs.....	72
7.4	Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht und Entwicklungen auf internationaler Ebene	73
7.5	Massnahmenvorschläge aus Expertensicht.....	74

TEIL III ERZIEHERISCHER KINDER- UND JUGENDMEDIENSCHUTZ	77
8 Aktuelle Ausgestaltung des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz	77
8.1 Rolle und Aktivitäten des Bundes.....	78
8.1.1 Aktuelle Situation und Massnahmen	78
8.1.2 Einschätzung zur Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten	81
8.1.2.1 Analyse der Situation und Lücken.....	81
8.1.2.2 Handlungsbedarf	81
8.2 Rolle und Aktivitäten der Kantone	82
8.2.1 Aktuelle Situation und Massnahmen	82
8.2.1.1 Aktivitäten der Kantone im Politikbereich Bildung.....	83
8.2.1.2 Aktivitäten der Kantone in den Politikbereichen Gesundheit, Sicherheit und Soziales.....	86
8.2.1.3 Departementsübergreifende Strategien und Koordination	88
8.2.2 Einschätzung zur Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten	89
8.2.2.1 Analyse der Situation in den Kantonen	89
8.2.2.2 Handlungsbedarf auf Ebene der Kantone	91
8.3 Rolle und Aktivitäten von Fachorganisationen, Schulungsanbietern und der Wirtschaft	92
8.3.1 Aktuelle Situation und Massnahmen	92
8.3.2 Einschätzung zur Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten (Analyse und Handlungsbedarf).....	95
8.4 Unterstützungsleistungen des nationalen Programms Jugend und Medien	96
8.4.1 Beschreibung der Unterstützungsleistungen.....	97
8.4.2 Bewertung der Unterstützungsleistungen	98
9 Handlungsbedarf im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz aus Expertensicht	103
9.1 Rollenverteilung zwischen dem Bund, Kantonen und privaten Akteuren.....	103
9.2 Handlungsbedarf in Bezug auf verschiedene Settings.....	104
9.2.1 Schule und Berufsbildung	104
9.2.2 Familie.....	105
9.2.3 Ausserfamiliäre und ausserschulische Betreuungssettings	105
9.2.4 Ansätze in Bezug auf die Gleichaltrigen-Gruppe	105
9.2.5 Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs.....	106
9.3 Empfehlungen aus Expertensicht.....	106
9.3.1 Empfehlungen an die Kantone	106
9.3.2 Empfehlungen an private Akteure	107
9.4 Massnahmen des Bundes.....	108
TEIL IV SCHLUSSFOLGERUNGEN	111
10 Zusammenfassung des Handlungsbedarfs und Massnahmen- vorschläge aus Expertensicht	111
10.1 Verbesserung der Regulierung und von Schutzinstrumenten in den verschiedenen Problem- und Medienbereichen.....	112

10.1.1	Verbindliche Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich.....	112
10.1.2	Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Bereich der Fernsehprogramme und der Abrufdienste (Video on demand).....	115
10.1.3	Gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldedienstanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme.....	115
10.1.4	Klärung der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern.....	116
10.1.5	Stärkung des Datenschutzes.....	116
10.1.6	Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung in allen Kantonen.....	116
10.1.7	Verstärkung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen bzw. grosser Unternehmen.....	117
10.2	Fortführung und Weiterentwicklung von Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz.....	118
10.2.1	Weiterführung von Unterstützungsleistungen des Bundes.....	118
10.2.2	Förderung von Medienkompetenzen durch die Kantone.....	120
10.2.3	Ergänzende Massnahmen privater Akteure.....	120
10.3	Schaffung einer nationalen Koordinationsstelle für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz.....	121
10.4	Regelmässiges Monitoring und periodische Überprüfung des Kinder- und Jugendmedienschutzes.....	123
11	Rechtliche Grundlagen für die Umsetzung der Massnahmenvorschläge	125
11.1	Handlungsmöglichkeiten des Bundes auf der Basis bestehender gesetzlicher Grundlagen.....	125
11.2	Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Ko-Regulierung im Bereich Film und Computerspiele.....	126
11.3	Nutzen einer bundesgesetzlichen Grundlage zur Ko-Regulierung im Bereich Film und Computerspiele aus Expertensicht.....	127
11.4	Umsetzungsvarianten.....	129
11.4.1	Mögliche Varianten.....	129
11.4.2	Umsetzung der parlamentarischen Vorstösse mit den verschiedenen Varianten..	131
12	Stellungnahmen der Kantone	135
13	Schlussfolgerungen des Bundesrates	137
	LITERATURVERZEICHNIS	139
	ANHANG	143
Anhang 1:	Parlamentarische Vorstösse zum Jugendmedienschutz.....	143
Anhang 2:	Wortlaut der Motion Bischofberger 10.3466.....	153
Anhang 3:	In die Berichtserstellung einbezogene Gremien und Personen.....	156
Anhang 4:	Erteilte Forschungsmandate.....	159
Anhang 5:	Stellungnahme der KKJPD und der EDK vom 18.03.15.....	160

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEFV	Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich
Asut	Schweizerischer Verband der Telekommunikation
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BR	Bundesrat
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BWIS	Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
D-EDK	Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
fedpol	Bundesamt für Polizei
FMG	Fernmeldegesetz
FDV	Verordnung über Fernmeldedienste
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
ICT	Informations- und Kommunikationstechnik
IPMZ	Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
KJFG	Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBIK	Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
Melani	Melde- und Analysestelle Informationssicherung
MWD	Mehrwertdienst
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NR	Nationalrat
OR	Obligationenrecht
PEGI	Pan-European Game Information

ProCinema	Schweizerischer Verband für Kino und Filmverleih
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung
Savass	Schweizerischer Verband Mehrwertdienste
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFIB	Schweizerische Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen
Siea	Swiss Interactive Entertainment Association
Simsa	Swiss Internet Industry Association
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SR	Ständerat
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
SVV	Schweizerischen Video-Verband
UBI	Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VOD	Video on demand
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

EINFÜHRUNG – INHALT UND AUFBAU DES BERICHTS

Mit dem vorliegenden Bericht legt der Bundesrat die Ergebnisse der umfassenden Analyse des heutigen Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz vor und beurteilt den Handlungsbedarf, der sich aus den aktuellen technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen ergibt. Gestützt darauf legt der Bundesrat dar, welche Massnahmen er auf Bundesebene einleiten wird und welcher Handlungsbedarf aus seiner Sicht auf Ebene der Kantone und der Wirtschaft besteht.

Der Bericht gliedert sich in vier Hauptteile, die jeweils mehrere Unterkapitel enthalten.

TEIL I widmet sich den **Grundlagen**. Zunächst beschreibt Kapitel 1 die Ausgangslage und fasst zusammen, zu welchen Erkenntnissen der Bundesrat in den bereits zum Themengebiet des Kinder- und Jugendmedienschutzes veröffentlichten Berichten gekommen ist. Ausserdem stellt es das nationale Programm «Jugend und Medien» vor und gibt einen Überblick über die parlamentarischen Vorstösse im Themengebiet. Darauf aufbauend wird die Fragestellung des Berichts definiert und das Vorgehen bei der Berichtserstellung beschrieben. Kapitel 2 definiert und erklärt den Begriff des Kinder- und Jugendmedienschutzes. Schliesslich wird in Kapitel 3 dargelegt, wie sich die digitalen Medien in den letzten Jahren entwickelt haben und wie Kinder und Jugendliche in der Schweiz heute diese Medien nutzen. Daraus lassen sich sowohl Chancen wie auch Risiken ableiten. Zum Schluss des ersten Teils werden diejenigen Problembereiche identifiziert, die vom zukünftigen Kinder- und Jugendmedienschutz prioritär zu behandeln sind, und es wird aufgezeigt, dass die aktuellen Entwicklungen den Kinder- und Jugendmedienschutz vor ganz spezifische Herausforderungen stellen.

Im **TEIL II** des Berichts steht der **regulierende Kinder- und Jugendmedienschutz** im Zentrum. Er ist entlang der im ersten Teil identifizierten prioritären Problemlagen gegliedert und enthält je ein Kapitel zur Regulierung in den Problembereichen der generell verbotenen (Kapitel 4) bzw. für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte (Kapitel 5), der beeinträchtigenden Individualkommunikation (Kapitel 6) und der intransparenten Datenbearbeitung (Kapitel 7). In jedem dieser Kapitel werden zunächst die bestehenden gesetzlichen Regelungen und die Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen beschrieben. In einem zweiten Schritt wird das bestehende Regulierungssystem je einer Analyse unterzogen und daraus der Handlungsbedarf abgeleitet. Schliesslich werden auf der Basis von erfolgversprechenden Erfahrungen anderer Länder und wissenschaftlicher Empfehlungen Massnahmenvorschläge für die Schweiz formuliert.

Der **erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz** steht im **TEIL III** des Berichts im Fokus. In Kapitel 8 wird die aktuelle Ausgestaltung des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz beschrieben und aufgezeigt, welche Rollen und Aufgaben dabei der Bund, die Kantone sowie Fachorganisationen, Schulungsanbieter und die Wirtschaft übernehmen. Basierend darauf folgt in Kapitel 9 eine Einschätzung darüber, wie diese Rollen und Aufgaben wahrgenommen werden, welcher Handlungsbedarf besteht und wie der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz in Zukunft ausgestaltet werden könnte.

TEIL IV des Berichts enthält die **Schlussfolgerungen des Berichtes** und fasst den Handlungsbedarf, Empfehlungen zuhanden weiterer Akteure des regulierenden und erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes und die Massnahmenvorschläge zusammen (Kapitel 10). Er zeigt auf, welche der Massnahmen auf der Basis bestehender gesetzlicher Grundlagen umgesetzt werden können und für welche Massnahmen die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen nötig wäre (Kapitel 11). Ausserdem werden verschiedene Umsetzungsvarianten beschrieben und es wird erläutert, mit welcher Variante welche politischen Anliegen erfüllt werden können.

Einführung – Inhalt und Aufbau des Berichts

In Kapitel 12 folgen die Stellungnahmen der KKJPD, EDK und SODK bevor in Kapitel 13 die Schlussfolgerungen des Bundesrates dargelegt werden.

TEIL I GRUNDLAGEN

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund des Berichts

Im Bereich der digitalen Medien sind innert weniger Jahre rasante technische Entwicklungen zu beobachten mit Auswirkung darauf, wie Kinder und Jugendliche Medien nutzen und mit welchen Chancen und Risiken die Nutzung verbunden ist. Diese Entwicklungen und die damit verbundenen Risiken wurden in den letzten Jahren durch zahlreiche parlamentarische Vorstösse thematisiert. In Erfüllung verschiedener Vorstösse zu einzelnen Aspekten – wie neue Medien und Gewalt, Cyberbullying, exzessive Internetnutzung oder Social Media – hat der Bundesrat bereits mehrere Berichte veröffentlicht. Ausserdem wird seit 2011 im Auftrag des Bundesrates das nationale Programm «Jugend und Medien» umgesetzt. Nachfolgend sollen die wichtigsten Vorstösse und Arbeiten kurz zusammengefasst werden.

1.1.1 Bereits veröffentlichte Bundesratsberichte im Themengebiet

Der Bundesrat hat am 20. Mai 2009 den **Grundlagenbericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien»**¹ veröffentlicht. Mit diesem Bericht hat er die Postulate Leuthard vom 17. Juni 2003 (03.3298 «Jugendgewalt»), Amherd vom 6. Dezember 2006 (06.3646 «Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention») und Galladé vom 4. Oktober 2007 (07.3665 «Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien») erfüllt. Er hat die Situation im Bereich Jugendmedienschutz sorgfältig analysiert und auf die heutige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen verwiesen, welche er grundsätzlich für richtig befand. Er hat betont, dass auf eine konsequente Umsetzung der freiwilligen Regulierungsmassnahmen durch die Medienbranchen sowie deren gesetzliche Flankierung auf Kantonsebene hinzuwirken ist. Die Schaffung einer nationalen Gesetzgebung zum Kinder- und Jugendmedienschutz – wie vom Postulat Galladé gefordert – hat der Bundesrat zum damaligen Zeitpunkt abgelehnt. Er hat aber angekündigt, dass er auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten wird, sollten Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen. Der Bundesrat hat hierzu verschiedene Prüfarbeiten durchgeführt, deren Ergebnisse in diesem Bericht präsentiert werden.

Zudem hat er zu verschiedenen Teilaspekten des Kinder- und Jugendmedienschutzes weitere Berichte verfasst. So hat er am 26. Mai 2010 den **Bericht «Schutz vor Cyberbullying»**² verabschiedet in Erfüllung des gleichnamigen Postulats Schmid-Federer vom 11. März 2008 (08.3050). Darin hat er ausgeführt, dass das schweizerische Recht keinen Tatbestand kennt, der explizit Cyberbullying unter Strafe stellt. Er ist jedoch zum Schluss gekommen, dass die diesem Phänomen zu Grunde liegenden belästigenden, drohenden oder verunglimpfenden Handlungen mit dem vorhandenen strafrechtlichen Instrumentarium wirksam verfolgt und angemessen bestraft werden können³ und daher keine Anhaltspunkte für einen gesetzlichen Handlungsbedarf bestehen.

¹ Bundesrat 2009

² Bundesrat 2010a

³ Zum Beispiel via Art. 156 StGB (Erpressung), Art. 173 StGB (Üble Nachrede), Art. 174 StGB (Verleumdung), Art. 177 StGB (Beschimpfung), Art. 180 StGB (Drohung) oder Art. 181 StGB (Nötigung); vgl. auch Kapitel 6.1.

Mit dem **Bericht «Gefährdungspotenzial von Internet und Online-Games»**⁴ vom 30. März 2012 hat der Bundesrat die Postulate Forster-Vannini vom 09.06.2009 und Schmid-Federer vom 10.06.2009 erfüllt.⁵ Der Bericht zeigt auf, dass in der Schweiz rund 2.3 Prozent der Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen exzessiven und damit problematischen Umgang mit dem Internet aufweisen. In anderen europäischen Ländern und den USA variiert die Prävalenz zwischen 1 bis 6 Prozent der Internetnutzenden. In der Regel sind die Prävalenzwerte bei Jugendlichen höher als bei Erwachsenen und bei Männern höher als bei Frauen. Der Bundesrat hat entschieden, dass die Förderung der Früherkennung und Frühintervention als Teil des verlängerten dritten Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III, 2012–2016) zu intensivieren ist. Ausserdem sollen die wissenschaftlichen Grundlagen zum Ausmass der exzessiven Internetnutzung verbessert und die weitere Entwicklung dokumentiert werden. Dafür wurden in das Nationale Suchtmonitoring des Bundesamts für Gesundheit (BAG) Fragen zur Internetnutzung aufgenommen.

Schliesslich hat der Bundesrat am 9. Oktober 2013 in Erfüllung des Postulats Amherd vom 29. September 2011⁶ den **Bericht «Rechtliche Basis für Social Media»**⁷ veröffentlicht. Im Bericht ist er zum Schluss gekommen, dass aufgrund der bisherigen Erfahrungen im schweizerischen Recht bezüglich sozialer Netzwerke wie Twitter, Blogs oder Facebook keine grösseren Regelungslücken erscheinen. In sozialen Netzwerken gelten die allgemein gehaltenen Regelungen bestehender Gesetze (zum Beispiel des Datenschutzgesetzes oder des Strafgesetzbuches). Diese Vorschriften erlauben bei umsichtiger Anwendung eine angemessene Antwort auf die meisten Probleme, welche die Plattformen für Betroffene und die Allgemeinheit schaffen oder schaffen könnten. Der Bundesrat hat jedoch darauf hingewiesen, dass in einzelnen Bereichen nicht ausgeschlossen ist, dass gewisse Gesetzesanpassungen eine Verbesserung bringen könnten. Dies gilt insbesondere für einzelne Aspekte des Fernmelderechts und für die zivilrechtlichen Regelungen der Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern und Providern sowie für den Jugendmedienschutz. Er hat die zuständigen Departemente (EJPD, UVEK und EDI) damit beauftragt, die offenen Fragen zu klären und entsprechende (Anpassungs-)Vorschläge zu erarbeiten. Bezüglich des Datenschutzes hatte er bereits mit seinem Bericht über die Evaluation des Bundesgesetzes über den Datenschutz⁸ einen entsprechenden Auftrag erteilt. Die vorhandenen Ergebnisse dieser Prüfarbeiten sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

1.1.2 Nationale Jugendschutzprogramme

In seinem Bericht von 2009 zum Thema Jugend und Gewalt hat der Bundesrat die Bedeutung von Angeboten im Bereich der Förderung von Medienkompetenz und der Gewaltprävention betont. Hierzu hat er das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) mit Beschluss vom 11. Juni 2010 beauftragt, die Federführung für die Steuerung und operative Umsetzung von zwei auf fünf Jahre befristeten nationalen Jugendschutzprogrammen zu übernehmen. Es handelt sich dabei um das Programm «Jugend und Medien» und das Programm «Jugend und Gewalt».

Nationales Programm Jugend und Medien

Das nationale Programm zum Jugendmedienschutz und zur Förderung der Medienkompetenzen läuft seit 2011 und wird in Zusammenarbeit mit den Branchen, den Kantonen sowie den interessierten Bundesstellen durchgeführt.⁹ Hauptziel des Programms «Jugend und Medien» ist die Förderung eines sicheren, altersgerechten und verantwortungsvollen Umgangs von Kin-

⁴ Bundesrat 2012b

⁵ Postulat Forster-Vannini 09.3521 und Schmid-Federer 09.3579 «Gefährdungspotenzial von Internet und Online-Games».

⁶ 11.3912 «Rechtliche Basis für Social Media»

⁷ Bundesrat 2013

⁸ Bundesrat 2011

⁹ Vgl. BSV 2010

dern und Jugendlichen mit digitalen Medien. Eltern, Lehr- und Fachpersonen bietet das Programm gezielte Informationen, Unterstützung und Tipps für eine geeignete Begleitung von Kindern und Jugendlichen. Mit der Leitung des Programms hat der Bund Koordinationsaufgaben übernommen und die Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen Akteure im Bereich Jugend und Medien gefördert. Die Erfahrungen aus dem nationalen Programm fliessen in die weiter oben genannten Prüfarbeiten bezüglich des Regulierungsbedarfs auf Bundesebene ein.

Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt

Im Rahmen des gesamtschweizerischen Präventionsprogramms «Jugend und Gewalt» haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden seit 2011 eng zusammen gearbeitet, um wirksame Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung von jugendlichem Gewaltverhalten zu entwickeln und umzusetzen. Das Programm fördert den Austausch und die Vernetzung, unterstützt Pilotprojekte und bietet Hilfestellungen bei der Entwicklung, Umsetzung und Evaluation von Präventionsmassnahmen. Der Bund finanziert die Unterstützungsangebote auf nationaler Ebene. Kantone, Städte und Gemeinden bringen ihr Wissen in die gemeinsamen Programmaktivitäten ein und führen Projekte, Massnahmen und Veranstaltungen zur Gewaltprävention durch. Die Zusammenarbeit erfolgt über eine gemeinsame Steuergruppe, das Netzwerk der kantonalen und kommunalen Ansprechstellen für Gewaltprävention sowie Expertengruppen. Zu den Ergebnissen des Programms und dem zukünftigen Handlungsbedarf im Bereich der Gewaltprävention wird ein separater Bericht vorgelegt.

1.1.3 Parlamentarische Vorstösse im Themengebiet

In den letzten Jahren wurden zahlreiche **parlamentarische Vorstösse** zum Thema Jugendmedienschutz an den Bundesrat überwiesen.¹⁰ Die wichtigsten parlamentarischen Vorstösse werden nachfolgend thematisch geordnet zusammengefasst:

Effizienz und Koordination im Bereich Jugendmedienschutz

Die Motion Bischofberger vom 16. Juni 2010 (10.3466 «Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität») fordert die gesetzlichen Grundlagen, um sicherzustellen, dass die im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität tätigen Organe des Bundes und der Kantone effizienter und damit kostengünstiger zusammenarbeiten. In seiner Antwort vom 8. September 2010 hat der Bundesrat auf das nationale Programm «Jugend und Medien» verwiesen, mit welchem während der Laufzeit von 2011–2015 die bestehenden Einzelinitiativen im Jugendmedienschutz im Hinblick auf eine effizientere Gestaltung bereits besser koordiniert und gezielt ergänzt werden sollen. Die Motion wurde am 3. März 2011 an den Bundesrat überwiesen.

Mit dem Postulat Amherd vom 20. März 2014 (14.3184 «Schaffung eines Kompetenzzentrums für den Umgang mit neuen Medien») wird der Bundesrat gebeten, im Hinblick auf das Auslaufen des Programms Jugend und Medien im Jahr 2015 die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums zu prüfen, welches den sich rasant verändernden technologischen Entwicklungen der elektronischen Medien Rechnung trägt. Da der Bundesrat diese Frage sowieso im Rahmen des vorliegenden Berichts prüft, hat er die Annahme des Postulats beantragt.

Verschärfung der Strafgesetzgebung / Regulierung

Die Motion Hochreutener vom 21. Dezember 2007 (07.3870 «Verbot von elektronischen Killerspielen») beauftragt den Bundesrat mit der Erarbeitung einer gesetzlichen Vorlage, um den Verkauf von gewaltbeinhaltenden Killerspielen (sogenannten Ego-Shootern gemäss Rating 16+/18+ der Pan European Game Information) an Kinder und Jugendliche zu verbieten bzw. zu

¹⁰ Ausführliche Liste zu den eingereichten parlamentarischen Vorstössen siehe Anhang 1.

unterbinden. Die Motion Allemann vom 30. April 2009 (09.3422 «Verbot von Killerspielen») verlangt ein absolutes Verbot von Killerspielen und die Revision des Artikels 135 des Strafgesetzbuches (StGB)¹¹. Beide Motionen wurden am 18. März 2010 an den Bundesrat überwiesen. Nach Artikel 135 StGB gilt bereits heute ein absolutes Verbot von Gewaltdarstellungen, die grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere beinhalten, die keinen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert haben und die eine gewisse Eindringlichkeit aufweisen. Artikel 135 StGB ist somit grundsätzlich auch auf Killerspiele anwendbar. In seiner Antwort auf die letztgenannte Motion hat der Bundesrat festgehalten, dass der Jugendschutz bei Gewaltdarstellungen verstärkt werden muss und dass für ihn – ausserhalb des StGB – auch Verbote vorstellbar sind, welche sich auf den Verkauf und die Verbreitung von Gewaltdarstellungen beziehen, die nicht unter Artikel 135 StGB fallen, aber für bestimmte Alterskategorien ungeeignet sind¹². Dies ist aber nur mittels Abstützung auf anerkannte Rating-Systeme und Schaffung einer nationalen Regulierungsstelle möglich.¹³ Zum damaligen Zeitpunkt ist der Bundesrat davon ausgegangen, dass für eine solche Lösung eine Verfassungsänderung nötig wäre.

Ausserdem wurden in den letzten Jahren verschiedene Standesinitiativen eingereicht, welche ein schweizweites Verbot von Gewaltvideospiele¹⁴ bzw. eine einheitliche Alterskennzeichnung von digitalen und audiovisuellen Medien¹⁵ fordern. Die Behandlung dieser Standesinitiativen wurde mit Verweis auf die laufenden Prüfarbeiten im Rahmen des Programms «Jugend und Medien» sistiert bzw. abgelehnt.¹⁶

Die Motion Amherd vom 8. Mai 2014 (14.3367 «Sexting bekämpfen») beauftragt den Bundesrat, dem Parlament eine Ergänzung des Strafgesetzbuches zu unterbreiten, welche Sexting als eigenen Straftatbestand beinhaltet und das Weiterverbreiten intimer Fotos oder Videos von anderen unter Strafe stellt. Der Bundesrat hat sich am 13. August 2014 für die Ablehnung der Motion ausgesprochen. Er ist der Ansicht, dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)¹⁷ und des StGB genügend Schutz bieten und in erster Linie die Medienkompetenz zu fördern ist, um Minderjährige, Eltern und erwachsene Bezugspersonen für die mit Sexting verbundenen Risiken zu sensibilisieren.

Am 14. August 2014 hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates eine Motion¹⁸ eingereicht, welche fordert, dass der Tatbestand der sexuellen Handlungen mit Kindern (Art. 187 StGB) in den Deliktskatalog von Artikel 260^{bis} StGB, «strafbare Vorbereitungshandlungen», aufgenommen wird. Mit einer weiteren Motion¹⁹ fordert sie, dass sexuelle Belästigungen von Kindern unter 16 Jahren von Amtes wegen verfolgt werden sollen. Die Motionen wurden vom Nationalrat angenommen und an den Ständerat überwiesen.

Am 15. August 2013 wurde von der Rechtskommission des Nationalrates eine parlamentarische Initiative (13.442) eingereicht, welche das StGB so anpassen bzw. ergänzen wollte, dass

¹¹ SR 311.0

¹² Vgl. hierzu insbesondere auch die Antworten des Bundesrates auf die Interpellation Flückiger-Bäni (09.3394 «Killerspiele. Massnahmen des Bundesrates») und die Motion Amherd (09.3807 «Wirksamer Jugendschutz im Bereich von Gewaltdarstellungen»).

¹³ Siehe die Antworten des Bundesrates auf die Interpellation Flückiger-Bäni (09.3394 «Killerspiele. Massnahmen des Bundesrates») und die Motion Amherd (09.3807 «Wirksamer Jugendschutz im Bereich von Gewaltdarstellungen»).

¹⁴ Ein schweizweites Verbot von Gewaltvideospiele fordern die Standesinitiativen der Kantone Bern (08.316), Freiburg (09.332), Luzern (11.301), St. Gallen (09.313) und Tessin (09.314).

¹⁵ Die Einführung von einheitlichen Kinder- und Jugendmedienschutzmassnahmen fordern die Standesinitiativen der Kantone Luzern (11.301), St. Gallen (09.313) und Zug (10.302). Letztere fordert als spezifische Massnahme mindestens eine einheitliche Alterskennzeichnung von digitalen und audiovisuellen Medien und ein Verkaufsverbot von nicht altersgerechten Computer- und Videospiele an Kinder und Jugendliche.

¹⁶ Der Standesinitiative des Kantons Luzern, welche neben einem Verbot von Gewaltvideospiele auch ein Verbot von Gewaltsportarten wie «ultimate fighting» forderte, wurde mit Verweis auf die bereits laufenden Massnahmen im Programm Jugend und Medien keine Folge gegeben. Die anderen erwähnten Standesinitiativen sind bis zum Vorliegen dieses Berichtes sistiert.

¹⁷ SR 210

¹⁸ 14.3665 «Ergänzung von Artikel 260bis StGB (Art. 187 StGB, «Sexuelle Handlungen mit Kindern»)

¹⁹ 14.3666 «Artikel 198 StGB. Von Antrags- zu Officialdelikt»

das «Grooming mit Minderjährigen» unter Strafe gestellt wird. Während der Nationalrat der Initiative Folge gab, lehnte sie der Ständerat ab, da er die bestehenden Strafnormen als ausreichend erachtet.

Die Motion Riklin vom 21. März 2013 (13.3215 «Rechtliche Verantwortlichkeit von Internet Providern regeln») verlangte vom Bundesrat die Erarbeitung einer Gesetzesvorlage, welche die juristische Verantwortlichkeit von Internet Providern (Content, Hosting und Access) regelt und die zivil- und strafrechtliche Verfolgung von Rechtsverletzungen, die mithilfe des Internets begangen werden, erleichtert. In seiner Antwort vom 15. Mai 2013 hat der Bundesrat ausgeführt, dass sich das geltende strafrechtliche Instrumentarium als ausreichend erweist, und hat daher die Ablehnung der Motion beantragt. Die Motion wurde inzwischen abgeschrieben. Zur Klärung der Frage, ob die zivilrechtliche Verantwortung von Plattformbetreibern und Internet Service Providern im Zusammenhang mit persönlichkeitsverletzenden Verhaltensweisen via digitalen Medien hinreichend gesetzlich geregelt ist, hat der Bundesrat das EJPD im Jahr 2013 mit entsprechenden Prüfarbeiten betraut.

Mit der Motion Savary vom 18. März 2011 (11.3314 «Pornografie im Internet: vorbeugend handeln») wurde der Bundesrat damit beauftragt, Internetdiensteanbieter zum Einsatz der neuesten Technologie zu verpflichten, um Gewalt und Pornografie zu filtern. In seiner Antwort vom 11. Mai 2011 hat der Bundesrat die Annahme der Motion beantragt und sich bereit erklärt zu prüfen, ob die Anbieter von Internetzugang zur kostenlosen Abgabe von Filterprogrammen an ihre Kunden verpflichtet werden sollten. Dazu sei er bereits durch die überwiesenen Motionen Schweiger vom 24. März 2006 (06.3170 «Bekämpfung der Cyberkriminalität zum Schutz der Kinder auf den elektronischen Netzwerken») und Hochreutener vom 5. Oktober 2006 (06.3554 «Ausdehnung der Motion Schweiger auf Gewaltdarstellungen») beauftragt. Ebenso soll untersucht werden, welche anderen technischen Massnahmen durch die Internetdiensteanbieter sinnvollerweise infrage kommen. Mit dem Fernmeldebericht 2014²⁰ hat der Bundesrat am 19. November 2014 entschieden, dass unter anderem der Jugendschutz verstärkt werden soll, durch eine gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldediensteanbieter in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme. Die entsprechende Regelung soll im Rahmen der nächsten Revision des Fernmeldegesetzes (FMG)²¹ ausgearbeitet werden. Das UVEK wurde beauftragt, bis Ende 2015 eine Vorlage zu erarbeiten. Überdies soll der Markt in Bezug auf den Umgang mit Jugendschutzangeboten weiter beobachtet werden, um bei Bedarf in einer späteren Phase zusätzliche Regelungen ergreifen zu können.

Auch im Datenschutzbereich wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse an den Bundesrat überwiesen: So beauftragt das Postulat Schwaab vom 14. März 2012 (12.3152) den Bundesrat mit der Prüfung eines «Rechts auf Vergessen im Internet». Zudem soll untersucht werden, wie die Nutzerinnen und Nutzer dieses Recht besser geltend machen können. Das Postulat Recordon vom 27. September 2013 (13.3989 «Verletzungen der Persönlichkeitsrechte im Zuge des Fortschritts der Informations- und Kommunikationstechnik») verlangt vom Bundesrat einen Bericht über die Risiken der Fortschritte der Informations- und Kommunikationstechnik für die Persönlichkeitsrechte und welche Lösungen dafür denkbar sind. Gemäss dem Postulat Derder vom 20. Juni 2014 (14.3655 «Die digitale Identität definieren und Lösungen für ihren Schutz finden») soll der Bundesrat dem Parlament einen Bericht vorlegen, welcher die digitale Identität der Bürgerinnen und Bürger definiert und diese in ihre gegenwärtige Rechtspersönlichkeit integriert. Der Bericht soll ausserdem auf die digitale Fussspur von potenziell öffentlich zugänglichen Daten sowie auf die Bedrohung der Privatsphäre eingehen und aufzeigen, wie sie vor schweizerischen oder ausländischen Unternehmen oder Nachrichtendiensten geschützt werden kann. Schliesslich ist der Bundesrat mit den Postulaten Comte vom 12. Dezember 2014 (14.4284) und FDP-Liberale Fraktion vom 10. Dezember 2014 (14.4137) «Videoaufnahmen durch Private. Die Privatsphäre besser schützen» beauftragt, im Rahmen der nächsten Revision des DSG einen Bericht auszuarbeiten, der sich schwerpunktmässig mit den

²⁰ Bundesrat 2014

²¹ SR 784.10

Risiken der Nutzung von privaten Kameras, insbesondere Smartphones, Dashcams, Drohnen und «Datenbrillen» befasst. Der Bundesrat wird diese Prüfarbeiten unter anderem im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Revision des Datenschutzgesetzes durchführen. Hinzuweisen ist schliesslich auf die Motion Rechsteiner vom 26. September 2013 (13.3841 «Expertenkommission zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit»). Damit wird der Bundesrat beauftragt, eine interdisziplinäre Expertenkommission einzusetzen, welche sich (längstens für 3 Jahre) mit den technologischen und politischen Entwicklungen auf dem Gebiet der Datenbearbeitung und Datensicherheit sowie deren Bedeutung für die schweizerische Wirtschaft, Gesellschaft und den Staat auseinandersetzen und Empfehlungen für die Schweiz erarbeiten soll.

Aufklärung, Sensibilisierung und Förderung der Medienkompetenz

Im Themenbereich der Förderung von Medienkompetenz wurden ebenfalls parlamentarische Vorstösse eingereicht. So fordert die Motion Tornare vom 14. März 2013 (13.3087 «Cyberkriminalität») den Bundesrat auf, eine Strategie vorzulegen, mit der eine angemessene Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit Gefahren im Internet vereinheitlicht und zur Pflicht erklärt werden soll. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 8. Mai 2013 auf die laufenden Prüfarbeiten im Rahmen des Programms «Jugend und Medien» verwiesen und dargelegt, dass er zunächst die Evaluationsergebnisse des Programms abwarten will. Erst dann kann beurteilt werden, ob und inwieweit nach Abschluss des Programms Handlungsbedarf besteht. Aus diesem Grund hat der Bundesrat die Motion abgelehnt. Diesem Antrag folgte der Nationalrat am 17. Juni 2014.

Die Motion Schmid-Federer (12.4161 «Nationale Strategie gegen Cyberbullying und Cybermobbing») verlangt vom Bundesrat die Ausarbeitung einer nationalen Strategie gegen Cyberbullying und Cybermobbing. Diese Strategie soll mindestens eine national koordinierte Bekämpfung von Cyberbullying und Cybermobbing beinhalten sowie eine zentrale Anlaufstelle für Opfer und Eltern bzw. Erziehungsberechtigte von Opfern und eine breit angelegte nationale Aufklärungskampagne über die Gefahren des Cyberbullying und Cybermobbing. In seiner Antwort vom 27. Februar 2013 weist der Bundesrat darauf hin, dass Mobbing und Cybermobbing Schwerpunktthemen sind, die von den nationalen Programmen «Jugend und Medien» sowie «Jugend und Gewalt» regelmässig behandelt werden. Erst nach Abschluss und Evaluation der Programme kann beurteilt werden, ob und wie weit Handlungsbedarf besteht. Die Motion wurde am 5. März 2014 vom Nationalrat angenommen und somit an den Zweirat überwiesen. Dort wurde die Beratung bis zum Vorliegen des Bundesratsberichts sistiert.

Weitere Themen

Mit der Motion Amherd vom 12. März 2012 (12.3122 «Qualitätslabel für kinder- und jugendgerechte Internetseiten») wird der Bundesrat beauftragt, ein Qualitätslabel für kinder- und jugendgerechte Websites zur freiwilligen Selbstverpflichtung von Anbietern von Websites zu schaffen und diesem auch international zum Durchbruch zu verhelfen. Die Motion wurde am 26. September 2013 vom Nationalrat angenommen, währenddessen der Ständerat am 20. März 2014 entschieden hat, zunächst die Ergebnisse der via Programm «Jugend und Medien» laufenden Prüfarbeiten abzuwarten und die Behandlung der Motion zu sistieren.

1.2 Auftrag und Fragestellungen

Mit dem vorliegenden Bericht präsentiert der Bundesrat die Ergebnisse der Prüfarbeiten, die er 2009 mit der Veröffentlichung des Grundlagenberichts «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien»²² und mit Verabschiedung des Nationalen Programms Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen im Juni 2010

²² Bundesrat 2009

eingeleitet hat (siehe Kapitel 1.1.1). Damals hatte er die Schaffung einer nationalen Gesetzgebung im Kinder- und Jugendmedienschutz abgelehnt, jedoch angekündigt, dass er auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten wird, sollten die Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen. Zur Klärung des Handlungsbedarfs hat er eine Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen und die Überprüfung der flankierenden Massnahmen der Kantone durchführen lassen. Gleichzeitig sollte geprüft werden, an welchen bewährten Regulierungsmodellen im Ausland sich die Schweiz orientieren könnte.

Parallel dazu wurden am 18. März 2010 die Motion Hochreutener (07.3870 «Verbot von elektronischen Killerspielen») und die Motion Allemann (09.3422 «Verbot von Killerspielen») an den Bundesrat überwiesen (siehe Kapitel 1.1.3). Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, die beide Motionen zur Annahme empfohlen hat, hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es ihr um die Stossrichtung der Vorstösse gehe, d. h. die Kommission sei der Überzeugung, dass ein bestimmter Regelungsbedarf bestehe, um den Zugang von Jugendlichen zu sogenannten Killerspielen einzuschränken. Es gehe der Kommission nicht darum, dass die Forderung der Motion Allemann buchstabengetreu umgesetzt werde.²³ Auch die Motion Bischofberger (10.3466 «Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität») hat der Bundesrat umzusetzen, welche gesetzliche Grundlagen fordert, um sicherzustellen, dass die im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität tätigen Organe des Bundes und der Kantone effizienter und damit kostengünstiger zusammenarbeiten. Der vorliegende Bericht soll darlegen, in welcher Form diese Motionen umgesetzt werden könnten.

Angesichts der Komplexität des Themas und der verteilten Zuständigkeiten besteht die Gefahr, dass die verschiedenen Aufträge und Massnahmen innerhalb des Kinder- und Jugendmedienschutzes jeweils nur bruchstückhaft umgesetzt werden, ohne das Ganze im Blick zu behalten. Dem Bundesrat scheint es daher wichtig, mit dem vorliegenden Bericht die unterschiedlichen Aufträge miteinander zu verbinden und eine Gesamteinschätzung zur aktuellen und zukünftigen Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz vorzunehmen. Dabei sind auch weitere bereits laufende Arbeiten auf Bundesebene zu berücksichtigen wie die Vorarbeiten zur Revision des Fernmeldegesetzes und des Datenschutzgesetzes sowie die rechtliche Klärung der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern (vgl. Kapitel 1.1.1). Auch die Erfahrungen des nationalen Programms «Jugend und Medien» fliessen hier ein.

Der Fokus des vorliegenden Berichts liegt auf dem Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Risiken im Umgang mit *digitalen* Medien. Sowohl aus politischer wie auch aus wissenschaftlicher Sicht liegen hier die grössten und am schwersten kontrollierbaren Gefahrenquellen für Kinder und Jugendliche.

Die **Hauptfragestellungen** des vorliegenden Berichts lauten wie folgt:

Wie soll der regulierende und erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz in Zukunft ausgestaltet werden?

Welche Rollen und Aufgaben sollen die verschiedenen Akteure übernehmen (Bund, Kantone, Medienanbieter, Bildungseinrichtungen, Eltern, Kinder und Jugendliche)?

Um diese Fragestellungen zu beantworten, müssen verschiedene **Aspekte** abgeklärt werden:

Zunächst gilt es festzustellen, welche mit der Nutzung digitaler Medien verbundenen Problem-bereiche durch den Kinder- und Jugendmedienschutz zurzeit prioritär zu behandeln sind. Um diese zu identifizieren, müssen die aktuellen technischen Entwicklungen und das damit verbundene Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen ausgeleuchtet werden.

²³ AB 2010 S 355 ff.

Sind die prioritären Problembereiche identifiziert, muss analysiert werden, ob mit den bestehenden Kinder- und Jugendmedienschutzmassnahmen auf die aktuellen Problemlagen und Herausforderungen angemessen und wirksam reagiert werden kann. Es gilt daher das heutige Kinder- und Jugendmedienschutzsystem und die regulierenden und erzieherischen Massnahmen von Bund, Kantonen, Branchen sowie privaten Organisationen zu beschreiben, ihre Umsetzung zu überprüfen und deren Wirksamkeit einzuschätzen.

Gestützt darauf kann festgestellt werden, ob im schweizerischen Kinder- und Jugendmedienschutz ein Handlungsbedarf besteht, welche Rollen und Aufgaben die verschiedenen Akteure (Bund, Kantone, Medienanbieter, Bildungseinrichtungen, Eltern, Kinder und Jugendliche) in Zukunft übernehmen sollen und ob bzw. welche Zusammenarbeitsformen sinnvoll sind. Die auf Bundesebene einzuleitenden Massnahmen sind zu erläutern und Empfehlungen an die Kantone sowie Dritte abzugeben. Die Erfahrungen der bisherigen Zusammenarbeit im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien sowie erfolgversprechende Ansätze anderer Länder wären dabei zu berücksichtigen. Gleichzeitig ist zu klären, wie die an den Bundesrat überwiesenen Motionen, die ein Verbot von elektronischen Killerspielen bzw. den Verkauf an Kinder und Jugendliche sowie eine effiziente und damit kostengünstige Zusammenarbeit der Akteure des Kinder- und Jugendmedienschutzes fordern, umgesetzt werden können. Dabei muss geklärt werden, inwieweit die zu ergreifenden Massnahmen gestützt auf bestehende rechtliche Grundlagen umgesetzt werden können und wo allenfalls ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

1.3 Vorgehen

Die Federführung zur Erarbeitung des vorliegenden Berichts lag beim BSV.

Zur Begleitung der Arbeiten des BSV im Bereich des regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes wurde eine Projektgruppe gebildet, welche sich zusammensetzte aus Delegierten der Kantone, der zuständigen Bundesämter (BJ, fedpol, BAKOM), der Medienbranchen sowie der Wissenschaft.²⁴ Bei den Arbeiten im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes wurde das BSV von der Begleitgruppe des Nationalen Programms «Jugend und Medien» unterstützt.²⁵ Der Berichtsentwurf wurde ausserdem der Steuergruppe des Programms «Jugend und Medien» zur Diskussion vorgelegt.²⁶ Diese hat auch den Evaluationsbericht zum Programm verabschiedet.

Zur Erarbeitung der Grundlagen des Berichts wurden zudem verschiedene wissenschaftliche Mandate vergeben, die von der Projektgruppe begleitet wurden. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten wurden je in einem separaten Bericht veröffentlicht²⁷:

- Mandat 1 hat die Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz untersucht und prioritär zu behandelnde Problemlagen identifiziert.²⁸
- Mandat 2 hat eine Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone vorgenommen.²⁹ Die Ergebnisse basieren auf einer Analyse bestehender Rechts- und Datengrundlagen, einer schriftlichen Befragung der zuständigen kantonalen Stellen, Polizeien und Staatsanwaltschaften sowie Fokusgruppengesprächen mit Fachpersonen.

²⁴ Zusammensetzung der Projektgruppe «Monitoring der Regulierung und Medienentwicklung» siehe Anhang 3.

²⁵ Zusammensetzung der Begleitgruppe «Jugend und Medien» siehe Anhang 3.

²⁶ Zusammensetzung der Steuergruppe «Jugend und Medien» siehe Anhang 3.

²⁷ Eine Übersicht über die beauftragten Forschungsinstitute und Forschenden siehe Anhang 4.

²⁸ Das Mandat wurde aufgeteilt und an zwei Forschungsinstitute mit je unterschiedlichem Fokus vergeben: Genner et al. 2013 (Fokus technologische Entwicklungstrends und Nutzungstrends) und Dreyer et al. 2013 (Systematisierung der Risiken für Kinder und Jugendliche und Priorisierung der Problemlagen)

²⁹ Huegli / Bolliger 2015

- Mandat 3 hat die Umsetzung und Wirkung der Selbstregulierungsmassnahmen der Medienbranchen in der Schweiz evaluiert. Es handelt sich um die Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet.³⁰ Die Forschenden beschreiben und analysieren in ihrer Untersuchung die bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen und deren Umsetzung. Hierzu wurden die entsprechenden Dokumente gesichtet und Branchenvertreter interviewt. Im Film- und Computerspielebereich wurden Eltern zu ihrer Einschätzung von Alterskennzeichnungen befragt und es fanden Testkäufe an Verkaufsstellen und via Online-Bezugskanäle statt. Zum Telekommunikations- und Internetbereich wurden Eltern zur Verwendung von Jugendschutzfiltern und Beratung zu Jugendschutzthemen durch die Fernmeldediensteanbieterinnen befragt. Ausserdem fasst die Studie die Testergebnisse von international durchgeführten Wirksamkeitstests bei Jugendschutzfiltern zusammen.
- Mandat 4 hat medienspezifische und medienübergreifende Regulierungsmodelle verschiedener Länder analysiert, Good Practice-Beispiele identifiziert und Empfehlungen für die Schweiz formuliert.³¹ Die Empfehlungen wurden in Fokusgruppengesprächen mit Schweizer Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der Kantone und der Branchen auf ihre Umsetzbarkeit in der Schweiz überprüft.
- Mandat 5 hat die Konzeption, den Vollzug sowie die Ergebnisse und Wirkungen des nationalen Programms Jugend und Medien evaluiert und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung des erzieherischen Jugendmedienschutzes in der Schweiz formuliert.³²

Um das Ergebnis der Arbeiten und die Massnahmenvorschläge mit der politischen Ebene der Kantone abzustimmen, stellte das BSV den Bericht an der Vorstandssitzung der KKJPD vom 29.1.2015 sowie im Rahmen der Frühjahrsversammlung vom 9.4.2015 vor. Die KKJPD hat zusammen mit der EDK mit Schreiben vom 18. März 2015 zum damaligen Berichtsentwurf Stellung genommen (siehe Kapitel 12 und Anhang 5).

Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten die Prüfarbeiten auf der Basis der bisher vertretenen Haltung, dass für die gesetzliche Abstützung von Selbstregulierungsmassnahmen der Wirtschaft im Bereich Film und Computerspiele eine Verfassungsänderung erforderlich ist. Im Rahmen der abschliessenden Arbeiten zu diesem Bericht hat sich jedoch gezeigt, dass gewisse gewerbepolizeiliche Massnahmen zur Regulierung im Film- und Computerspielebereich auf Artikel 95 Absatz 1 BV abgestützt werden könnten. Die Frage, wie eine solche bundesgesetzliche Regelung konkret auszugestalten ist und wie sich die Kantone und betroffenen Branchenverbände dazu stellen, konnte bis zur Verabschiedung des vorliegenden Berichts nicht geklärt werden und ist Gegenstand weiterer Prüfarbeiten.

³⁰ Latzer et al. 2015

³¹ Schulz et al. 2015. Es wurden die Kinder- und Jugendmedienschutzsysteme und -instrumente von folgenden Ländern analysiert: Australien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz und Slowenien.

³² La Mantia et al. 2015

2 Kinder- und Jugendmedienschutz

Im Fokus des vorliegenden Berichts steht der Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz. Ziel des Kinder- und Jugendmedienschutzes ist es, die sichere, verantwortungsvolle und altersgerechte Nutzung von Medien durch Kinder und Jugendliche zu fördern. Angesichts der rasanten technischen Entwicklung digitaler Medien und das im Vergleich zu Printmedien vergleichsweise höhere Schädigungspotential konzentriert sich der vorliegende Bericht auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Risiken und Gefahren digitaler Medien. Dies erfolgt über gesetzliche und weitere regulierende Massnahmen (vgl. Kapitel 2.1), um Kinder und Jugendliche vor beeinträchtigenden oder gefährdenden Medieneinflüssen zu schützen (regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz) sowie über Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen (erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz). Der Kinder- und Jugendmedienschutz ist Teil der Kinder- und Jugendpolitik, welche gezielt Beiträge leistet, um Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu fördern, ihre Mitwirkung in der Gesellschaft zu ermöglichen und sie wo nötig zu schützen.³³

2.1 Regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz

Im Sinne eines regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes gilt es, die missbräuchliche Nutzung von Medien zu verhindern, Medieninhalte hinsichtlich ihres Gefährdungspotenzials zu beurteilen und ihre Erhältlichkeit bzw. den Zugang zu ihnen wenn nötig einzuschränken. Dies kann durch strafrechtliche Verbote oder andere regulierende Massnahmen geschehen.

Latzer et al. (2015) definieren Regulierung als «intentionalen Eingriff in Märkte, mit dem das Marktverhalten der Marktakteure beschränkt wird, um öffentliche Steuerungsziele – in diesem Fall zum Jugendschutz – zu erreichen.»³⁴ Dabei kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen staatlicher Regulierung und alternativen Regulierungsformen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Klassifikation von Regulierungsformen

Staatliche Regulierung	Alternative Regulierungsformen		
	Ko-Regulierung	Selbstregulierung im weiten Sinn	Selbstregulierung im engen Sinn

Quelle: Latzer et al. (2015), S. 6, angepasst durch BSV.

Unter *staatlicher Regulierung* versteht man gesetzgeberische Massnahmen des Bundes oder der Kantone sowie deren Umsetzung durch die zuständigen Behörden.

Alternative Regulierungsformen grenzen sich von staatlicher Regulierung durch die Einbindung privater Akteure in das Regulierungsarrangement ab. Sie lassen sich unterteilen in Ko-Regulierung, Selbstregulierung im weiten Sinne und Selbstregulierung im engen Sinne bei jeweils abnehmendem Grad staatlicher Involvierung.

Laut Latzer et al. (2015) liegt *Ko-Regulierung* dann vor, «wenn eine explizite einseitige rechtliche Grundlage für das alternative Regulierungsarrangement besteht»³⁵. D.h. das alternative Regulierungsarrangement ist gesetzlich festgelegt und die Regulierungstätigkeit der Ko-

³³ Bundesrat 2008

³⁴ Latzer et al. 2015: 5

³⁵ Latzer et al. 2015: 6. Vgl. auch Latzer et al. 2002: 41-45

Regulierungsinstitution wird staatlich beaufsichtigt. Ausserdem bestehen gesetzliche Struktur-, Ziel- oder Transparenzvorgaben. Fehlt eine solche gesetzliche Verankerung des alternativen Regulierungsarrangements, so sprechen die Autoren von Selbstregulierung im weiten oder im engen Sinne.

Von *Selbstregulierung im weiten Sinne* wird ausgegangen, wenn staatliche Institutionen beispielsweise durch finanzielle Beiträge oder personelle Involvierung auf Selbstregulierungsarrangements einwirken.³⁶ Im Gegensatz zur Ko-Regulierung fehlen hier gesetzliche Vorgaben zum Regulierungsarrangement.

Mit *Selbstregulierung im engen Sinne* ist der «Zusammenschluss privater Akteure zum Zwecke einer gemeinsamen Zielerreichung ohne staatliche Involvierung»³⁷ gemeint. Dies bedeutet, dass eine Gruppe von privaten Akteuren (wie bspw. ein Branchenverband) das Verhalten seiner Mitglieder oder auch Dritter reguliert.

2.2 Erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz

Im Sinne eines erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes gilt es, auf entwicklungsfördernde Medieninhalte hinzuweisen, die Medienkompetenzen zu fördern sowie das Interesse der Eltern an den Medienaktivitäten ihrer Kinder zu erhöhen und sie in ihrer Erziehungsfunktion zu stärken. Der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, da die Regulierung durch Staat und Medienbranche zunehmend an Grenzen stösst. Dies hat mit der dynamischen Medienentwicklung, dem weltumspannenden Charakter des Internets und dessen unabhängiger Verfügbarkeit von Zeit und Ort zu tun. Der Fokus verschiebt sich daher vom regulierenden zum erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz und damit auf die Bereitstellung von präventiven, begleitenden und ermächtigenden Instrumenten. Ein moderner Jugendmedienschutz muss somit neben der Entwicklung und Umsetzung von regulierenden Massnahmen das Ziel verfolgen, Minderjährige und Eltern zu ermächtigen, mögliche Schutzinstrumente effektiv zu nutzen.³⁸ Massnahmen im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes zielen deshalb darauf Kinder, Jugendliche und deren erwachsene Bezugspersonen für die potenziellen Gefahren, die mit der Mediennutzung einhergehen, zu sensibilisieren. Gleichzeitig soll die Fähigkeit gefördert werden, sich effektiv vor diesen Gefahren zu schützen und in Gefahrensituationen adäquat zu reagieren. Schliesslich will der erzieherische Jugendmedienschutz auch Orientierung für die altersgerechte Mediennutzung geben und auf die entwicklungsfördernde Funktion von Medien hinweisen.

Kinder und Jugendliche an eine sichere und adäquate Mediennutzung heranzuführen ist in erster Linie die Verantwortung der Eltern sowie von erwachsenen Bezugspersonen, die Kinder und Jugendliche in der Schule, Betreuungseinrichtungen und in der Freizeit begleiten. Laut Hasebrink³⁹ ist es zentral, wie Erwachsene ihre Begleitfunktion wahrnehmen. So haben Kinder und Jugendliche, die restriktiv begleitet werden, zwar weniger Risikoerfahrungen, dafür aber auch weniger Medienkompetenzen. Bei Eintritt eines Risikos sind sie weniger gut darauf vorbereitet, was den möglichen Schaden erhöhen könnte. Kinder und Jugendliche, die aktiv begleitet werden, haben höhere Medienkompetenzen, aber auch höhere Risikoerfahrungen, können damit aber wesentlich besser umgehen.

Der Umgang mit den Chancen und Gefahren digitaler Medien erfordert eine Medienkompetenz, welche eine Reihe von verschiedenen Aspekten umfasst:⁴⁰

³⁶ Vgl. Latzer et al. 2015: 7

³⁷ Latzer et al. 2015: 7f ; Latzer et al. 2002: 45

³⁸ Dreyer et al. 2013: 65

³⁹ Vortrag von Uwe Hasebrink im Rahmen des Nationalen Fachforums Jugendmedienschutz vom 7.3.2013, online verfügbar unter www.jugendundmedien.ch > Nationales Programm > Veranstaltungen

⁴⁰ Vgl. Baacke 1998, Groeben 2002, Süss 2010

- Wissen über technisches Funktionieren (Technische Kompetenz)
- Fähigkeit Medien interaktiv zu nutzen, selbst zu gestalten und bereitzustellen (Nutzungskompetenz)
- Fähigkeit zur kritischen Analyse vermittelter Inhalte (Reflexionskompetenz)
- Soziale und ethische Kompetenz zur Nutzung der Medien, d.h. sozial verantwortlich zu denken und zu handeln.

Ein entsprechend breites Verständnis von Medienkompetenz ist mittlerweile auch in den Lehrplänen verankert (vgl. Kapitel 8). Die Schule ist neben der Familie ein zentraler Sozialisationsort für das Erlernen von Medienkompetenzen. Eine dritte sehr wichtige Instanz ist vor allem im Jugendalter die Gleichaltrigen-Gruppe. Deren Bedeutung wurde bisher häufig vernachlässigt.⁴¹

⁴¹ <http://www.jugendundmedien.ch/peer-education>

3 Technische Entwicklung und Mediennutzung und damit verbundene Herausforderungen für den Kinder- und Jugendmedienschutz

Digitale Medien zeichnen sich durch eine rasante technische Entwicklung aus, welche sich auch auf das Medienangebot auswirkt. Nicht nur die technischen Geräte, sondern auch die Verbreitungsplattformen und darüber verfügbar gemachte Medien- und Kommunikationsdienste entwickeln sich ständig weiter und verändern sich. Dies wirkt sich darauf aus, wie Kinder und Jugendliche digitale Medien nutzen und welchen Risiken sie dabei ausgesetzt sind. Das Wissen über technische Entwicklungen und das Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen ist also eine wichtige Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz.

3.1 Technische Entwicklungstrends

Basierend auf der Studie Genner et al. (2013) können die aktuellen Trends der technischen Entwicklung wie folgt zusammengefasst werden:

Mobile Geräte wie Smartphones und Tablets werden immer kleiner und leistungsfähiger. Ihre Verbreitung nimmt exponentiell zu. Parallel dazu vergrößert sich auch das Datenvolumen laufend. Ausserdem lagern Daten «immer seltener auf lokalen Geräten, sondern in externen Rechenzentren (»Cloud«)». ⁴² Ein weiterer wichtiger Trend ist die fortschreitende Konvergenz der Geräte, Dienste und Inhalte. Konvergenz bedeutet, «dass vormals unterschiedliche Geräte zu einem »verschmelzen« ⁴³. Das Smartphone vereint heute Telefon, Computer, Internetzugang, Fotoapparat, Videokamera, Musikplayer, Wecker, Kalender etc. in einem Gerät. Gleichzeitig kann mit verschiedenen Geräten auf dieselben Dienste (z. B. Facebook) und Inhalte (z. B. bestimmter Film, bestimmtes Game) zugegriffen werden. Die Geräte sind immer mehr auch mit Touch-, Gesten- und Sprachsteuerung ausgerüstet. Dadurch wird ihre Bedienbarkeit einfacher. Für die mobilen Geräte werden ausserdem immer mehr Apps entwickelt, die teilweise die Lokalisierungstechnologie nutzen, um Mobilfunknutzenden je nach geografischem Kontext nützliche Informationen anzubieten. Neben der Speicherung persönlicher Daten wird es dadurch für Mobilfunk- und Dienstanbieter auch möglich, Bewegungsprofile zu erstellen.

Insgesamt ergibt sich durch die technische Entwicklung ein ausgesprochen vielfältiges Angebot an unterschiedlichen Medien- und Kommunikationsdiensten, die Kinder und Jugendliche nutzen können und an denen sie sich aktiv beteiligen können. ⁴⁴

3.2 Entwicklung der Mediennutzung durch Kinder und Jugendliche

Die Trends auf Ebene der Technik und der Medienangebote haben zur Folge, dass sich das Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen verändert. Genner et al. (2013) und Dreyer et al. (2013) beschreiben die Nutzungstrends, die für den Kinder- und Jugendmedienschutz von Bedeutung sind. Sie stützen sich dabei auf die Ergebnisse verschiedener repräsentativer Mediennutzungsstudien. So erhebt in der Schweiz die JAMES-Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) seit 2010 repräsentative Daten zur Mediennutzung von Jugendlichen zwischen 12 und 19 Jahren. ⁴⁵ Zudem beteiligt sich die Schweiz seit

⁴² Genner et al. 2013: 29

⁴³ Genner et al. 2013: 29

⁴⁴ Vgl. auch Dreyer et al. 2013: 7-9

⁴⁵ Willemse / Waller / Genner / Suter / Oppliger / Huber / Süss 2014

2012 an der EU-Kids-Online-Studie,⁴⁶ welche die Internetnutzung von Kindern und Jugendlichen und die Regulierungsaktivitäten von Eltern in 33 europäischen Ländern untersucht. Zur Mediennutzung von Kleinkindern existierte in der Schweiz bisher keine repräsentative Studie.⁴⁷ Zur Identifizierung von Mediennutzungstrends von Kleinkindern haben die Forschenden daher auf repräsentative Zahlen aus Deutschland⁴⁸ und den USA⁴⁹ zurückgegriffen.

Die allgemeinen Trends der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁵⁰ Das Eintrittsalter für die Nutzung verschiedener elektronischer Medien sinkt stetig. Dies gilt nicht nur für das Fernsehen, sondern zurzeit insbesondere für die Nutzung von (Tablet-)Computern, des Mobilfunks und des Internets. Gleichzeitig steigt die Gesamtdauer, die Kinder und Jugendliche insgesamt in ihrem Alltag mit Medien verbringen. Die Mediennutzung verlagert sich immer mehr weg von reiner Konsumation standardisierter Inhalte hin zur Interaktion und Kommunikation bzw. zur Selbstdarstellung. Ein wichtiger Trend ist die mobile Nutzung von Medien, insbesondere des Internets. Da fast alle Jugendlichen ihre eigenen Geräte besitzen, führt dies zu einer autonomen Mediennutzung, was die Kontrollmöglichkeiten der Eltern einschränkt.

In der Schweiz präsentiert sich die Mediennutzung von Jugendlichen wie folgt:⁵¹ 98 % der 12- bis 19-Jährigen besitzen ein Handy, 97 % davon sind Smartphones. Alle Jugendlichen, die ein Handy besitzen, nutzen es regelmässig, d. h. täglich oder mehrmals die Woche. Das Internet wird von 95 % der Jugendlichen regelmässig genutzt. Der Anteil von Schweizer Jugendlichen, die das Internet mobil nutzen, ist zwischen 2010 und 2014 von 16 % auf 87 % gestiegen. Die Jugendlichen sind täglich rund zwei Stunden aktiv online. Am Wochenende oder in den Ferien beträgt die Surfdauer pro Tag ungefähr drei Stunden. Den grössten Teil dieser Zeit verbringen die Jugendlichen mit Mailen, Chatten oder Kommunizieren innerhalb sozialer Netzwerke. 89 % der Schweizer Jugendlichen sind bei mindestens einem sozialen Netzwerk angemeldet, bei 78 % der Jugendlichen handelt es sich dabei um Facebook. Zunehmend kommunizieren die Jugendlichen auch über Kommunikationsdienste für mobile Geräte, wie WhatsApp oder die App-Version von Facebook.

Die regelmässige Nutzung des Fernsehers durch Jugendliche liegt in der Schweiz bei 78 % und der Konsum von DVDs bei 23 %. Rund 60 % der Jugendlichen gehen mindestens einmal pro Monat ins Kino.

Videogames spielen 37 % der Jugendlichen täglich oder mehrmals die Woche, wobei hierbei der deutlichste Geschlechterunterschied feststellbar ist: 60 % der Jungen spielen Videogames, während der Anteil bei den Mädchen nur 17 % beträgt. Nach den drei Lieblingsgames befragt, haben die Jugendlichen am häufigsten First Person Shooters⁵² (24 %) angegeben, gefolgt von Action-Adventure Games (23%) und Sport-Spielen (17 %).

Bezüglich des Einstiegsalters lassen sich folgende Trends identifizieren: Europaweit sinkt das Einstiegsalter der Internetnutzung beständig. Das Durchschnittsalter lag 2011 bei rund neun Jahren.⁵³ Deutsche Studien⁵⁴ zeigen, dass bereits zwei Drittel der Zwei- bis Dreijährigen mindestens einmal pro Woche das Fernsehen nutzen. 88 % der Vier- bis Fünfjährigen nutzen

⁴⁶ Hermida 2013

⁴⁷ Die ZHAW führt derzeit erstmalig für die Schweiz in Anlehnung an die deutsche JIM-Studie, die MIKE (Medien, Interaktion, Kinder, Eltern)-Studie durch, die die Mediennutzung von Kindern im Alter von 6-12 Jahren sowie die Zusammenhänge zu Schulleistungen, Kommunikationsverhalten sowie der Begleitung durch Eltern untersucht. Die Resultate sollen im Sommer 2015 veröffentlicht werden.

⁴⁸ KIM-Studie, vgl. Feierabend / Karg / Rathgeb 2012

⁴⁹ Zero to Eight Studie, vgl. Rideout 2011

⁵⁰ Dreyer et al. 2013: 25

⁵¹ JAMES Studie, vgl. Willemse / Waller / Genner / Suter / Oppliger / Huber / Süss 2014

⁵² Laut Wikipedia sind First-Person-Shooter (FPS) «eine Kategorie der Computerspiele, bei welcher der Spieler aus der Egoperspektive in einer frei begehbaren, dreidimensionalen Spielwelt agiert und mit Schusswaffen andere Spieler oder computergesteuerte Gegner bekämpft» (vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Ego-Shooter>; Stand 26.01.2015).

⁵³ Hasebrink / Lampert 2011

⁵⁴ Vgl. KIM-Studie: Feierabend / Karg / Rathgeb 2012

das Fernsehen mindestens einmal pro Woche, 48 % sehen Videos bzw. DVDs. Und bereits 8 % der Vier- bis Fünfjährigen nutzen das Internet. Auch eine Erhebung aus Österreich⁵⁵ zeigt, dass sich fast ein Drittel der Drei- bis Sechsjährigen täglich oder mehrmals pro Woche mit internetfähigen Geräten beschäftigen, 41 % tun dies mindestens einmal pro Woche. Studien aus den USA bestätigen diese Trends.

3.3 Chancen und Risiken für Kinder und Jugendliche

Digitale Medien sind heute aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Kinder und Jugendliche nutzen sie in ihrer Freizeit, in der Schule und am Arbeitsplatz. Digitale Medien «...bieten den Heranwachsenden vielfältige Entwicklungs- und Lernchancen. Durch das aktive Teilnehmen an unserer Mediengesellschaft erlernen die Heranwachsenden zusätzlich zum Lesen, Rechnen und Schreiben eine Kulturtechnik, die heute zur Bewältigung von vielen Alltags- und Berufssituationen notwendig ist.»⁵⁶

Genner et al. (2013) nennen zusammenfassend folgende **Chancen** digitaler Medien für Heranwachsende:⁵⁷

- «Information und Bildung: Zugang zu weltweiten Informationen und Bildungsressourcen für private, berufliche und Ausbildungszwecke, Zugang zu Ratgebern zu beruflichen, gesundheitlichen, rechtlichen und sexuellen Fragen, Aneignung von Qualifikationen im Umgang mit neuen Technologien, Training von Problemlösungsstrategien
- Vernetzung, Austausch und Engagement: Pflege bestehender Kontakte und Aufbau neuer Kontakte über soziale Netzwerke und andere digitale Kommunikationskanäle unabhängig von Ort und Zeit, neue Möglichkeiten karrierefördernder Kontakte, Möglichkeiten zu öffentlichem oder politischem Engagement
- Unterhaltung und Kreativität: stark vereinfachter Zugang zu Musik, Filmen, Spielen und Programmen, Möglichkeiten zur kreativen Betätigung und der Herstellung und Gestaltung eigener Inhalte (Texte, Tonaufnahmen, Bilder, Videos) und deren Publikation, verbesserte Auge-Hand-Koordination bei Videogames
- Identitätsbildung: Ausdruck der eigenen Identität, Selbstentfaltung, Selbstrepräsentation, Vernetzung und Erfahrungsaustausch mit Gleichgesinnten (auch anonym möglich), Internet als Probesthüne»

Der Umgang mit digitalen Medien ist für Kinder und Jugendliche aber auch mit **Risiken** verbunden. So haben in der JAMES-Studie von 2014⁵⁸ 28 % der befragten 12- bis 19-Jährigen angegeben, dass bereits einmal Fotos oder Videos ohne ihre Zustimmung online gestellt wurden. 22 % der Jugendlichen geben an, dass jemand sie im Internet fertig machen wollte. 12 % der Jugendlichen haben erlebt, dass beleidigende Bilder oder Texte über sie mit dem Handy verschickt wurden und 8 % der befragten Jugendlichen haben schon erotische oder aufreizende Fotos oder Videos von sich selbst über das Handy verschickt. Ausserdem haben 56 % der befragten Schweizer Jugendlichen schon einmal brutale Videos auf dem Handy oder Computer angeschaut und 37 % schon mal Pornofilme aufs Handy erhalten. Auch die EU-Kids-Online-Studie⁵⁹ hat die Risiken der Internetnutzung, denen Kinder und Jugendliche zwischen 9 und 16 Jahren ausgesetzt sind, erhoben und aufgezeigt, wie diese damit umgehen. Die Ergebnisse zeigen, dass Kinder und Jugendliche umso häufiger auf Risiken treffen, je älter sie sind und je mehr sie das Internet nutzen. Bestimmte Gruppen von Kindern und Jugendlichen leiden besonders stark unter gewissen Risiken. So fühlen sich Mädchen – wie auch generell jüngere Kinder

⁵⁵ http://www.saferinternet.at/fileadmin/files/Presse/Pr%C3%A4sentation_PK_Safer_Internet_Day.pdf (Stand: 26.01.2015).

⁵⁶ www.jugendundmedien.ch > Chancen und Gefahren (Stand: 26.01.2015).

⁵⁷ Genner et al. 2013: 31f.

⁵⁸ Willemse / Waller // Genner / Suter / Oppliger / Huber / Süss 2014

⁵⁹ Hermida 2013

– durch sexuelle Darstellungen eher unangenehm berührt und auch durch sexuelle Nachrichten eher gestört. Ausserdem haben Mädchen mehr problematische nutzergenerierte Inhalte gesehen, wie bspw. Hassnachrichten gegen Gruppen oder Einzelpersonen und Internetseiten über potentiell schädliche Inhalte zum Thema Magersucht / Bulimie oder Erfahrungen mit Drogenkonsum. Und von Cybermobbing sind Mädchen doppelt so häufig betroffen wie Jungen. Ganz generell leiden Kinder mit psychischen Auffälligkeiten stärker unter den Risiken der Internetnutzung.

Dreyer et al. (2013) haben die Risiken, denen Kinder und Jugendliche beim Umgang mit digitalen Medien ausgesetzt sind, systematisch dargestellt (vgl. Tabelle 2). Sie haben dabei die Erkenntnisse über die technischen Entwicklungen und die Nutzungstrends berücksichtigt.

Tabelle 2: Systematik möglicher Problemlagen für Kinder und Jugendliche

Art der Problemlage		Anbieterbezogene Problemlagen		Kommunikationsbezogene Problemlagen		
		Standardisierte Inhalte	Individualisierte Anbieterkontakte	Individualisierte Kontakte mit Anderen	Handlungen des Kindes	
Rolle des Kindes		<i>Kind als Rezipient</i>	<i>Kind als Marktteilnehmer</i>	<i>Kind als Kommunikationsteilnehmer</i>	<i>Kind als Akteur</i>	
Risikodimension	Wertebezogene Risiken	Gewalt	Gewalthaltige, bedrohliche, hasserfüllte Inhalte	Druckausübung (z. B. Inkasso), Bedrohung mit vertraglichen Sanktionen	Belästigung, Schikane, Einschüchterung durch Andere, Cyberbullying (Opfer)	Belästigung oder Einschüchterung Anderer, Cyberbullying (Täter)
		Sexualität	Pornografische oder unerwünschte sexuelle Inhalte	Erotik-Spam	Anzügliche Botschaften von Anderen, Kontakte mit Pädokriminellen	Sexuelle Belästigung Anderer, Erstellung und Veröffentlichung pornographischer Materials
		Sonstige	Rassismus, verzerrte oder irreführende Informationen und Ratschläge (z. B. zu Drogen, Anorexie, Selbstschädigungen)	Wertebezogene Konsumenten- bzw. Vertragspartnerappelle	Anstiftung durch Andere zu Selbstschädigungen oder sozialem bzw. kriminellem Fehlverhalten	Veröffentlichung problematischer Inhalte z. B. zu Suizid oder Anorexie, Aufforderung zu Nachahmung
	Kommerzielle Risiken	Werbung, Sponsoring, Schleichwerbung, Spam	Micro-Payments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen, Betrug, Irreführung	Gruppendruck, Reziproker Druck (Social Games)	Illegale Uploads, schädliche Downloads, Hacking, Glücksspiel	
	Exzessive Nutzung	Dramaturgische Gestaltungsmittel, die exzessive Nutzung fördern	Flatrates, Bonuspunkte und Rabatte	Gruppendruck, Wettbewerb	Selbst gesetzter Leistungsdruck, Vernachlässigung alternativer Aktivitäten	
	Personenbezogene Daten	.	Intransparenz bzgl. der Verwendung oder Weitergabe eigener Daten	Ausspionieren und Sammeln persönlicher Daten durch Kommunikationspartner	Problematische Formen der Selbstdarstellung (Drogen, politische Einstellung, sexuelle Orientierung) und der Bearbeitung von Daten Dritter	

Quelle: Dreyer et al. (2013): 4, ergänzt durch BSV.

Die Autoren unterscheiden zunächst zwischen verschiedenen Nutzerrollen der Minderjährigen (siehe die Tabellenspalten): «In den derzeitigen Medienumgebungen können Kinder und Jugendliche betrachtet werden

1. als Rezipienten vorgefertigter Medienangebote, die durch ungeeignete Inhalte oder Darstellungsformen verstört oder belastet werden können,
2. als Marktteilnehmer und Vertragspartner von Medienanbietern, die zunehmend und unmittelbar mit kommerziellen Anbietern in Kontakt kommen und etwa durch intransparente Nutzungsbedingungen oder Abofallen in die Irre geführt werden,

3. als Teilnehmer an individuellen Kommunikationsprozessen mit Bekannten und Unbekannten, im Zuge derer sie durch Kommunikationspartner verletzt, bedrängt oder beleidigt werden,
4. sowie als Akteure, die ihrerseits ungeeignete Inhalte produzieren, verbreiten oder auch andere Kommunikationsteilnehmer verletzen, bedrängen oder beleidigen.»⁶⁰

Kinder und Jugendliche sind in jeder der genannten Nutzerrollen unterschiedlichen Risikodimensionen ausgesetzt (siehe die Tabellenzeilen). «Diese reichen von verschiedenen wertebezogenen Risiken, vor allem in den Bereichen Gewalt, Sexualität und Rassismus, über Risiken, die sich aus kommerziellen Strategien oder der Kommunikation mit Bekannten oder Fremden ergeben, hin zu Risiken der exzessiven Nutzung und der Preisgabe personenbezogener Daten.»⁶¹

Der bisherige Jugendmedienschutz konzentrierte sich auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen als Rezipienten von standardisierten Medieninhalten. Angesichts der technischen Entwicklungen und des veränderten Nutzungsverhaltens von Kindern und Jugendlichen hat der Kinder- und Jugendmedienschutz neu auch Problemlagen zu berücksichtigen, die sich aus der Rolle von Kindern und Jugendlichen als Marktteilnehmende, Kommunikationsteilnehmende und Akteure ergeben. Das Spektrum möglicher Gefährdungen hat sich somit in den letzten Jahren massiv erweitert.

Nicht alle der oben identifizierten potentiellen Risiken erfordern jedoch ein Handeln des Gesetzgebers.⁶² Nur dort, wo schwerwiegende, fortwirkende negative Auswirkungen auf die körperliche und seelische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen zu erwarten sind, muss der Staat aufgrund seiner Schutzpflichten aktiv werden. In allen anderen Bereichen sind die Interessen des Kinder- und Jugendmedienschutzes mit den Freiheitsrechten Dritter in Einklang zu bringen.

3.4 Prioritäre Problembereiche

Es stellt sich die Frage, welche der in Tabelle 2 aufgeführten Problemlagen durch den Kinder- und Jugendmedienschutz prioritär zu behandeln sind. Eine Priorisierung der Problemlagen kann nach Dreyer et al. (2013) auf zwei Arten vorgenommen werden. Der erste Ansatz schätzt aus einer Risiko-Management-Perspektive die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos und die damit verbundene Schadenshöhe ein. Letztere ist dort am grössten, wo die Realisierung eines Risikos bei Kindern und Jugendlichen tiefgreifende und nachhaltige Entwicklungsstörungen zur Folge hat bzw. haben kann. Dies ist insbesondere im Bereich gewalttätiger und pornografischer Inhalte der Fall. Auch im Bereich der direkten Kommunikation mit Dritten können negative Erfahrungen die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen stark beeinträchtigen. Etwas tiefer, aber dennoch zu berücksichtigen ist die Schadenshöhe, die dadurch entsteht, dass die Konsequenzen der systematischen Datenbearbeitung (wie die Beschaffung, Aufbewahrung und Weitergabe) der eigenen Daten für Kinder und Jugendliche nur schwer einschätzbar sind. Daraus ergeben sich negative Auswirkungen auf die Entscheidungs- und Handlungsautonomie des Kindes. In Tabelle 3 werden die drei Problemlagen, die durch den Kinder- und Jugendmedienschutz zukünftig prioritär zu behandeln sind, im Überblick dargestellt (eingekreiste Problemlagen).

Der zweite Ansatz zur Priorisierung der Problemlagen basiert auf Überlegungen zur Steuerungswirkung von regulatorischen Eingriffen, d. h. es wird von der Frage ausgegangen, wo mit verhältnismässigen Mitteln tatsächlich eine (ausreichende) Steuerungswirkung erzielt werden kann (rot und orange markierte Felder in Tabelle 3) und wo eine Steuerungswirkung in erster Linie durch Medienkompetenz erzielbar ist (grün markierte Felder in Tabelle 3).

⁶⁰ Dreyer et al. 2013: V-VI

⁶¹ Dreyer et al. 2013: 5

⁶² Vgl. Dreyer et al. 2013: 43

Tabelle 3: Priorisierung der Problemlagen für Kinder und Jugendliche

Art der Problemlage			Anbieterbezogene Problemlagen		Kommunikationsbezogene Problemlagen	
			Standardisierte Inhalte	Individualisierte Anbieterkontakte	Individualisierte Kontakte mit Anderen	Handlungen des Kindes
Rolle des Kindes			<i>Kind als Rezipient</i>	<i>Kind als Marktteilnehmer</i>	<i>Kind als Kommunikationsteilnehmer</i>	<i>Kind als Akteur</i>
Risikodimension	Wertebezogene Risiken	Gewalt	Gewalthaltige, bedrohliche, hasserfüllte Inhalte	Druckausübung (z.B. Inkasso), Bedrohung mit vertraglichen Sanktionen	Belästigung, Schikane, Einschüchterung durch Andere, Cyberbullying (Opfer)	Belästigung oder Einschüchterung Anderer, Cyberbullying (Täter)
		Sexualität	Pornografische oder unerwünschte sexuelle Inhalte	Erotik-Spam	Anzügliche Botschaften von Anderen, Kontakte mit Pädokriminellen	Sexuelle Belästigung Anderer, Erstellung und Veröffentlichung pornographischer Materials
		Sonstige	Rassismus, verzerrte oder irreführende Informationen und Ratschläge (z.B. zu Drogen, Anorexie, Selbstschädigungen)	Wertebezogene Konsumenten- bzw. Vertragspartnerapelle	Anstiftung durch Andere zu Selbstschädigungen oder sozialem bzw. kriminellem Fehlverhalten	Veröffentlichung problematischer Inhalte z. B. zu Suizid oder Anorexie, Aufforderung zu Nachahmung
	Kommerzielle Risiken		Werbung, Sponsoring, Schleichwerbung, Spam	Micro-Payments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen, Betrug, Irreführung	Gruppendruck, Reziproker Druck (Social Games)	Illegale Uploads, schädliche Downloads, Hacking, Glücksspiel
	Exzessive Nutzung		Dramaturgische Gestaltungsmittel, die exzessive Nutzung fördern	Flatrates, Bonuspunkte und Rabatte	Gruppendruck, Wettbewerb	Selbst gesetzter Leistungsdruck, Vernachlässigung alternativer Aktivitäten
	Personenbezogene Daten		./.	Intransparenz bzgl. der Verwendung oder Weitergabe eigener Daten	Ausspionieren und Sammeln persönlicher Daten durch Kommunikationspartner	Problematische Formen der Selbstdarstellung (Drogen, politische Einstellung, sexuelle Orientierung) und der Bearbeitung von Daten Dritter

Legende:
 dunkelrot / orange = Steuerungswirkung durch adressatenbezogene Regelung möglich
 grün = Steuerungswirkung (in erster Linie) durch Medienkompetenz erzielbar

Quelle: Dreyer et al. (2013): 4, angepasst durch BSV

Im Folgenden wird ausgeführt, welche Problemlagen durch den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz prioritär zu behandeln sind und wo der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz Schwerpunkte setzen muss.

3.4.1 Durch den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz prioritär zu behandelnde Problemlagen

Bei ihren Analysen kommen Dreyer et al. (2013) zum Schluss, dass der zukünftige regulierende Kinder- und Jugendmedienschutz folgende drei Problembereiche prioritär zu behandeln hat:

- Generell verbotene bzw. für bestimmte Altersgruppen ungeeignete Medieninhalte (vgl. Ziffer 3.4.1.1)
- Beeinträchtigende Mitteilungen im Rahmen von Individualkommunikation (vgl. Ziffer 3.4.1.2)
- Intransparente und daher im Hinblick auf ihre Konsequenzen schwer abschätzbare Bearbeitung von persönlichen Daten (vgl. Ziffer 3.4.1.3)

Kinder und Jugendliche sind darüber hinaus mit dem Problembereich der kommerziellen Risiken konfrontiert, die durch Kontakte mit kommerziellen Anbietern entstehen. Zu nennen sind hier Micro-Payments, In-App-Käufe, Abofallen, Gewinnspiele, Betrug und Irreführung. Bei diesem Problembereich wird das Ausmass des Problems an sich wie auch die Gefährdung der persönlichen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen bei dessen Realisierung als weniger hoch eingeschätzt, so dass es nicht unter die prioritären Problembereiche fällt. Auch der Problembereich der exzessiven Nutzung von digitalen Medien steht nicht im Fokus des vorliegenden Berichts. Der Bundesrat hat sich bereits 2012 in einem Bericht⁶³ mit dem Gefährdungspotenzial von Internet und Online-Games auseinandergesetzt und ist dabei zum Schluss gekommen, dass sich aus aktuellen, auf Jugendliche und junge Erwachsene fokussierten Studien vorläufig schliessen lässt, dass die Häufigkeit der Fälle exzessiver Internetnutzung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Schweiz bei 2,3 Prozent liegt und als nicht alarmierend einzustufen ist.

Die Priorisierung der Problembereiche durch die Forschenden wurde in der Projektgruppe, welche die Forschungsarbeiten zum regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz zusammen mit dem BSV begleitete, zur Diskussion gestellt. Die in der Projektgruppe vertretenen Delegierten der Kantone, der zuständigen Bundesämter, der Medienbranchen sowie der Wissenschaft waren mit der Priorisierung einverstanden.

Nachfolgend werden die für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz als prioritär identifizierten Problemlagen kurz beschrieben:

3.4.1.1 Generell verbotene bzw. für bestimmte Altersgruppen ungeeignete Medieninhalte

Hier geht es um problematische Medieninhalte, die einen negativen Einfluss auf die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen haben können. Dazu gehören vor allem gewalthaltige und bedrohliche, aber auch pornografische und rassistische Inhalte. Für Kinder und Jugendliche ebenfalls ungeeignet sind verzerrte oder irreführende Informationen und Rat schläge, bspw. zu Drogen, Anorexie oder selbstschädigendem Verhalten. Dabei muss unterschieden werden zwischen Inhalten, die absolut unzulässig und auch für Erwachsene verboten sind (bspw. Kinderpornografie, grausame Gewaltdarstellungen, Rassismus) und Inhalten, die nur für bestimmte Altersgruppen ungeeignet sind (bspw. weiche Pornografie, leichte Gewalt, bedrohliche Szenen).

3.4.1.2 Beeinträchtigende Mitteilungen im Rahmen von Individualkommunikation

Auch wenn Kinder und Jugendliche Medien zur individuellen, persönlichen Kommunikation mit Dritten nutzen, können sie zu Schaden kommen. Die Probleme reichen hier von Belästigung und Einschüchterung durch Andere über sexualisierte Dialoge bis hin zu Anstiftung zu Selbstschädigung oder zu sozialem bzw. kriminellm Fehlverhalten. Durch die technologische Entwicklung sind hier neue Problemformen entstanden: Von «Cyberbullying» oder «Cybermobbing»⁶⁴ wird gesprochen, «wenn unter Einsatz moderner Kommunikationsmittel (Handy, Chat, soziale Internet-Netzwerke, Videoportale oder Foren und Blogs) diffamierende Texte, Bilder oder Filme verbreitet werden, um Personen zu verleumden, bloss zu stellen oder zu belästigen, wobei die Angriffe in der Regel wiederholt oder über längere Zeit erfolgen und sich die Opfer durch eine besondere Hilflosigkeit auszeichnen.»⁶⁵ Beim «Grooming» nimmt eine erwachsene

⁶³ Bundesrat 2012b

⁶⁴ Die Begriffe «Cyberbullying» und «Cybermobbing» sind Synonyme. Während ersterer im englischsprachigen Raum geläufiger ist, wird in der Schweiz eher der Begriff «Cybermobbing» benutzt.

⁶⁵ Bundesrat 2010: 2

Person im Internet Kontakt mit einem Kind auf mit dem Ziel, sexuelle Handlungen vorzunehmen.⁶⁶ Schliesslich fällt unter diesen Problembereich auch das «Sexting», bei welchem erotische Selbstaufnahmen (Fotos oder Videos) bzw. erotische oder pornografische Mitteilungen via Handy oder Internet verschickt werden, was das Risiko birgt, dass das Material vom Empfangenden missbräuchlich verwendet wird und ohne Einwilligung des Sendenden weiterverbreitet wird.

3.4.1.3 Intransparente und daher im Hinblick auf ihre Konsequenzen schwer abschätzbare Bearbeitung persönlicher Daten

Ein weiterer prioritärer Problembereich liegt in der fehlenden Transparenz von Medienanbietern «bezüglich der Praxis der Sammlung, Verarbeitung und Zusammenführung personenbezogener Daten»⁶⁷. Dabei handelt es sich um Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen inkl. des mit Ortungstechnologie identifizierten Aufenthaltsortes.⁶⁸ Auch Kommunikationspartner können persönliche Daten ausspionieren und sammeln. Die Konsequenzen dieser Intransparenz bzw. des fehlenden Wissens der Nutzenden sind vor allem für Kinder und Jugendliche schwer abschätzbar. Damit verbunden ist die Schwierigkeit, im Zeitalter des Internets die Kontrolle über einmal bekannt gegebene Personendaten zu behalten und z.B. selbst veröffentlichte Personendaten wieder löschen zu lassen.

3.4.2 Durch den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz zu behandelnde Problemlagen

Der Kinder- und Jugendmedienschutz muss berücksichtigen, dass bei einigen Problemlagen durch Regulierung wenig erreicht werden kann, und die Steuerungswirkung in erster Linie durch Medienkompetenz erzielbar ist. Dies betrifft jene Probleme, wo Kinder selber Akteure (z.B. Cyberbullying, sexuelle Belästigung Anderer, Erstellung und Veröffentlichung pornografischer Materials oder anderer problematischer Inhalte, illegale Uploads, problematische Formen der Selbstdarstellung) oder Kommunikationsteilnehmer (Gruppendruck, Wettbewerb) sind und zu Täter werden können, aber auch die Probleme, bei denen Kinder Marktteilnehmer (Erotik-Spam, In-App-Käufe, Abofallen, Betrug, u.a.) sind (vgl. grün markierte Problemlagen in Tabelle 3).

Darüber hinaus braucht es begleitend zu den Schutzinstrumenten Sensibilisierung. So können Jugendschutzfilter oder Altersklassifizierungen nur mit dem Wissen um deren Existenz angewendet werden bzw. zur Orientierung dienen. Dies betrifft auch die Regulierung im Bereich von Gewalt und Pornografie. Diese kann nur greifen, wenn die Mediennutzenden die Bestimmungen des Strafgesetzes kennen. Darüber hinaus kann auch Sexualerziehung und -aufklärung einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Gefahren im Zusammenhang mit Pornografie leisten.

3.5 Herausforderungen für den Kinder- und Jugendmedienschutz

Wie im vorangehenden Kapitel aufgezeigt, haben sich die möglichen Problemlagen für Kinder und Jugendliche angesichts der technischen Entwicklungen und der aktuellen Nutzungstrends stark erweitert. Der traditionelle Jugendmedienschutz hat sich bisher vor allem auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen als Rezipienten von standardisierten Medieninhalten konzentriert. Neu muss Kinder- und Jugendmedienschutz auch die Rollen von Kindern und

⁶⁶ Vgl. <http://www.jugendundmedien.ch/de/chancen-und-gefahren/gefahren-im-ueberblick/sexuelle-uebergriffe.html#sthash.SkjRh8CX.dpuf> (Stand: 26.01.2015).

⁶⁷ Dreyer et al. 2013: 65

⁶⁸ Zur Problematik der Ortungstechnologien siehe Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung (Hrsg.) 2012.

Jugendlichen als Marktteilnehmende, als Kommunikationsteilnehmende und als Akteure berücksichtigen. Daneben haben sich aufgrund der Entwicklungen weitere spezifische Herausforderungen insbesondere für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz ergeben. Dreyer et al. (2013) haben diese regulatorischen Herausforderungen aus steuerungswissenschaftlicher Sicht herausgearbeitet.⁶⁹ Der Steuerungsansatz dient dabei als Analyserahmen, um das Jugendmedienschutzsystem differenziert nach verschiedenen Dimensionen (Steuerungsbedarf, -ziel, -objekt, -subjekt, -wirkung und -instrumente) zu beschreiben und damit aktuelle Herausforderungen zu identifizieren:

Steuerungsbedarf (warum?)

Die Definition des Steuerungsbedarfs im Bereich des regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes ist das Resultat eines gesellschaftlichen Verständigungsprozesses, in dessen Rahmen ausgehandelt wird, auf welche Problemlagen regulatorisch reagiert werden soll. In diesen Aushandlungsprozess sind die relevanten Akteure, also die beteiligten staatlichen Stellen, Medienbranchen, Eltern, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, die Wissenschaft, die Öffentlichkeit und die betroffenen Kinder und Jugendlichen einzubeziehen.⁷⁰

Die Vielzahl von Akteuren und Interessengruppen, die am Kinder- und Jugendmedienschutzsystem beteiligt sind, erschwert und verlängert den Verständigungsprozess darüber, welche mögliche Problemlage tatsächlich ein soziales Problem darstellt und durch regulatorische Massnahmen angegangen werden muss. Ausserdem hat die rasante Entwicklung der Medienangebote und der entsprechenden Nutzungsformen zur Folge, dass sich die möglichen Problemlagen für Kinder und Jugendliche im Umgang mit digitalen Medien ständig verändern. Dies bedeutet, dass «Jugendmedienschutzrecht ‹auf sich bewegende Ziele schießt›»⁷¹.

Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurde der aktuelle Steuerungsbedarf auf der Basis von wissenschaftlichen Analysen und im Diskurs mit den in der Projektgruppe vertretenen staatlichen und privaten Akteuren festgelegt. Die dabei identifizierten prioritären Problemlagen wurden in Kapitel 3.4 beschrieben.

Steuerungsziel (wozu?)

Bisher zielte der Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz auf den Schutz der Kinder und Jugendlichen vor ungeeigneten, nicht altersgerechten Medieninhalten. Aufgrund der technischen Entwicklung und der Nutzungstrends sind Kinder und Jugendliche aber heute nicht mehr nur als passive Rezipienten vorgefertigter Medienangebote anzusehen, sondern darüber hinaus als Marktteilnehmer und Vertragspartner von Medienanbietern, als Teilnehmer an individuellen Kommunikationsprozessen sowie als Akteure, die ihrerseits Inhalte produzieren und verbreiten (vgl. Kapitel 3.3). Dies führt zu neuen Risiken und Problemlagen. Vor diesem Hintergrund gilt es daher die Ziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes neu zu bestimmen bzw. um konsumentenbezogene und kommunikationsbezogene Aspekte zu erweitern.

Der Kinder- und Jugendmedienschutz muss daher auch in andere Rechtsbereiche integriert werden, so dass sich insbesondere zum Persönlichkeits- bzw. Datenschutz sowie zum Konsumentenschutz relevante Schnittstellen ergeben. Die zuständigen Behörden, Aufsichtsinstanzen, Selbstkontrollstellen und weitere Akteure, die in diesen Bereichen tätig sind, müssen systematische Formen der Koordination und Kooperation entwickeln. Es muss geklärt werden, ob es kinder- und jugendspezifische Regelungen des Persönlichkeitsschutzes, Datenschutzes oder Konsumentenschutzes braucht und falls ja, ob diese in die entsprechenden Gesetze integriert oder in einem separaten, eigenständigen Kinder- und Jugendmedienschutzgesetz aufgenommen werden sollen.⁷² Der heutige Kinder- und Jugendmedienschutz ist somit mit einer

⁶⁹ Vgl. Dreyer et al. 2013: 31-41

⁷⁰ Vgl. Dreyer et al. 2013: 3

⁷¹ Dreyer et al. 2013: 33

⁷² Dreyer et al. 2013: 34

Vielzahl von Schutzzielen konfrontiert. Diese erfordern ebenso ausdifferenzierte Steuerungsansätze.

Gleichzeitig ist aber zu berücksichtigen, dass der Umgang mit digitalen Medien Kindern und Jugendlichen auch zahlreiche Chancen bietet, sei es als Ressource für die Bildung, die Vernetzung oder zur Förderung von Kreativität und Identitätsbildung (vgl. Kapitel 3.3). Kinder- und Jugendmedienschutz sollte darauf achten, dass diese Chancen genutzt werden können⁷³ und nicht durch eine «Überregulierung» zunichte gemacht werden.

Steuerungsobjekt (wen?)

Das Steuerungsobjekt besteht aus jenen Akteuren, die durch kinder- und jugendmedienschutzspezifische Regelungen zu Verhaltensänderungen bewegt werden sollen. Der traditionelle, medieninhaltsbezogene Jugendmedienschutz kannte in der Vergangenheit die Adressaten seiner rechtlichen Vorgaben. Es waren dies die professionellen Medieninhalteproduzenten, die Verlage und Distributoren, wie der Einzelhandel, TV-Sender und Kinos. Die Aufsichtsstellen konnten diese bekannte Anzahl von Anbietern effektiv überwachen und im Falle von Verstößen gegen sie vorgehen.⁷⁴

Durch die Digitalisierung der Medien und die Distribution von Inhalten über elektronische Netzwerke ist die absolute Anzahl von Inhalten explodiert. Diese zeichnen sich aus durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Geschäftsmodellen, Interessen, technischen Möglichkeiten, Strategien und auch Selbstverständnissen bezüglich der Übernahme von Verantwortung für den Kinder- und Jugendmedienschutz. Ausserdem werden auch Private und Laien zum Steuerungsobjekt in ihrer neuen Rolle als Kommunikationsteilnehmer und als Akteure, die selber Inhalte produzieren und verbreiten. Das Steuerungsobjekt wird hier erweitert um Adressaten – u. a. Kinder und Jugendliche – die bisher nicht systematisch vom regulierenden Jugendmedienschutz berücksichtigt wurden. Der Kinder- und Jugendmedienschutz wird so zu einem allgemeinen Verhaltensrecht in elektronischen Netzwerken. Die enorme Anzahl von Dienst- und Inhaltenanbietern kann mit traditionellen Aufsichtsstrukturen und behördlichen Vollzugsmassnahmen gar nicht mehr reguliert werden. Dies erfordert neue regulierende Ansätze und die Teilung der Regulierungsverantwortung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Form von Selbst- bzw. Ko-Regulierung. Darüber hinaus tragen auch die Eltern Verantwortung für den Schutz ihrer Kinder. Moderner Kinder- und Jugendmedienschutz muss daher die Eltern bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung unterstützen und sie «ausdrücklich auch zu Steuerungsobjekten machen»⁷⁵.

Steuerungssubjekt (wer?)

Als Steuerungssubjekt wird diejenige Stelle bezeichnet, die steuernd tätig ist. Im traditionellen Jugendmedienschutz war dies der Staat. Angesichts der weiter oben beschriebenen Herausforderungen haben sich daneben auch Formen der Selbstkontrolle und Ko-Regulierung entwickelt. Dies kann dazu führen, dass sich Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt überlappen. Da der Staat mit dem Kinder- und Jugendmedienschutz eine Schutzpflicht wahrzunehmen hat, muss er diese Selbst- und Ko-Regulierungsformen überwachen und evaluieren. Ausserdem muss die Stabilität solcher Regulierungssysteme gewährleistet werden, was angesichts der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure eine zusätzliche Herausforderung ist.⁷⁶

Steuerungswirkung (wo?)

Angesichts der internationalen Anbieterstrukturen und grenzüberschreitenden Kommunikation im Bereich digitaler Medien stellt sich für das traditionelle Jugendmedienschutzsystem bezüg-

⁷³ Vgl. auch Genner et al. 2013: 36

⁷⁴ Dreyer et al. 2013: 36

⁷⁵ Dreyer et al. 2013: 37

⁷⁶ Dreyer et al. 2013: 37-39

lich der Steuerungswirkung das Problem der Grenzen nationaler Rechtsordnungen. «Ein nationaler Jugendschutz macht zwingend an der Grenze des jeweiligen Nationalstaats, in föderalen Verbänden teils bereits an Landes- oder Kantonsgrenzen halt, was in Bereichen, in denen ausländische Anbieter die vorherrschende Inhalte- oder Dienstleister sind, eine begrenzte Steuerungswirkung zur Folge hat.»⁷⁷ Inter- und supranationale Kooperation und Koordination von Regulierungsstrategien werden daher immer wichtiger.

Steuerungsinstrumente (womit?)

Angesichts der Vielzahl von Anbietern und der begrenzten Wirkung nationalen Rechts kann der Vollzug eines rein sanktionsbasierten Steuerungssystems nicht mehr effizient gewährleistet werden. Es müssen daher weichere Steuerungsformen – Moderation, Kooperation und Selbstverpflichtungen – geprüft und entsprechende Anreizsysteme entwickelt werden. Solche neue Steuerungsformen sind v.a. dort sinnvoll, wo es nicht um strafrechtlich relevante Inhalte geht.⁷⁸ Für die Regulierung illegaler Inhalte muss sich der Staat hingegen auf sein Gewaltmonopol stützen können.

Im Rahmen des Kinder- und Jugendmedienschutzes muss ausserdem laufend evaluiert werden, ob die aktuellen Steuerungsinstrumente noch eine Wirkung erzielen oder ob sie aufgrund der technischen Entwicklung und den Trends in der Mediennutzung anzupassen sind.

Schliesslich müssen Steuerungsinstrumente entwickelt werden, welche Eltern bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung im Bereich digitaler Medien unterstützen.

Fazit

Moderne Kinder- und Jugendmedienschutzregulierung muss sich laufend an aktuelle Entwicklungen anpassen können. Die Ausdifferenzierung der Risiken wie auch der Akteursgruppen bedingt ebenso ausdifferenzierte Steuerungsansätze. Dabei wird inter- und supranationale Kooperation und Koordination immer wichtiger. Der Kinder- und Jugendmedienschutz muss sich ausserdem gegenüber anderen Rechtsbereichen öffnen, da sich insbesondere zum Persönlichkeits- bzw. Datenschutz relevante Schnittstellen ergeben. Schliesslich zeigt sich, dass regulierende Schutzinstrumente alleine nicht ausreichen werden; parallel dazu müssen Erziehende befähigt werden, Kinder bei der Mediennutzung zu begleiten, die (technischen) Jugendschutzinstrumente anzuwenden und bei belastenden Erfahrungen Unterstützung zu bieten. Kinder und Jugendliche müssen ihrerseits die Auswirkungen ihres eigenen Tuns erkennen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Konsequenzen abschätzen können. Regulierende Massnahmen müssen somit immer eng mit erzieherischen Massnahmen verknüpft sein.

Bei der Überprüfung bzw. Neugestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzsystems der Schweiz muss all diesen Herausforderungen Rechnung getragen werden. Dabei gilt es sich zusätzlich auf die in Kapitel 3.4 identifizierten prioritären Problemlagen zu konzentrieren.

⁷⁷ Dreyer et al. 2013: 39

⁷⁸ Dreyer et al. 2013: 40

TEIL II REGULIERENDER KINDER- UND JUGENDMEDIENSCHUTZ

Im II. Teil des vorliegenden Berichts steht der regulierende Kinder- und Jugendmedienschutz im Zentrum. In den Kapiteln 4 bis 7 wird entlang der in Kapitel 3.4 identifizierten prioritären Problemlagen und wo nötig differenziert nach Medienart zunächst jeweils aufgezeigt, wie die aktuelle Regulierungssituation in der Schweiz aussieht. Anschliessend wird die bestehende Regulierung in jedem Kapitel analysiert, um in einem nächsten Schritt zu einer Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs im jeweiligen Regulierungsbereich zu kommen. Zum Schluss werden basierend auf den Analyseergebnissen, auf erfolgversprechenden Erfahrungen anderer Länder und wissenschaftlichen Empfehlungen Massnahmenvorschläge präsentiert.

4 Regulierung im Problembereich der generell verbotenen Inhalte

Eines der prioritären Ziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes ist es, Kinder und Jugendliche vor Medieninhalten zu schützen, die ihre Persönlichkeitsentwicklung negativ beeinflussen könnten. Darunter fallen absolut unzulässige Inhalte, die generell – also auch für Erwachsene – verboten sind. Die Regulierung in diesem Problembereich wird nachfolgend einer Analyse unterzogen.

4.1 Aktuelle Situation in der Schweiz

Im Strafrecht

Generell verbotene Inhalte sind im **Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB)**⁷⁹ geregelt. So gilt nach Artikel 135 StGB ein absolutes Verbot von Gewaltdarstellungen, die grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere beinhalten, die keinen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert haben und die eine gewisse Eindringlichkeit aufweisen.

Verboten sind nach Artikel 197 Absätze 4 und 5 StGB auch Gegenstände oder Vorführungen, die harte Pornografie beinhalten, d. h. sexuelle Handlungen mit Tieren oder mit Gewalttätigkeiten unter Erwachsenen oder mit Minderjährigen. Unter die strafbaren Inhalte fallen ausserdem rassendiskriminierende Äusserungen nach Artikel 261^{bis} StGB. Für die Durchsetzung des Strafrechts sind primär die kantonalen Strafverfolgungsorgane zuständig. Für die Strafverfolgung ist der Bund nur dann zuständig, wenn nach Massgabe der Artikel 23 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)⁸⁰ die Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist.

Bezüglich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für rechtswidrige Inhalte ist auf die allgemeinen Grundsätze über Anstiftung und Gehilfenschaft (Art. 24 und 25 StGB) zu verweisen: Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Staaten kennt die Schweiz keine spezifische Regelung der rechtlichen Verantwortlichkeit von Internet Providern. Der Bundesrat hat jedoch wiederholt festgehalten, dass mit den allgemeinen strafrechtlichen Bestimmungen auch im Internetbereich sachgerechte Lösungen möglich sind.⁸¹

⁷⁹ SR 311.0

⁸⁰ SR 312.0

⁸¹ Vgl. Antworten des Bundesrates zur Motion Ricklin 09.4222 «Rechtliche Verantwortlichkeit von Internet-Providern» und zur Interpellation Stöckli 12.4202 «Swisscom. Umgang mit urheberrechtlich geschützten Inhalten»; Bundesrat 2011: 62

Zur Aufklärung begangener Straftaten kann eine verdeckte Ermittlung oder Fahndung notwendig sein. Eine verdeckte Ermittlung liegt laut StPO dann vor, wenn Polizeiangehörige oder vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellte Personen eine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität (Legende) verwenden, um in ein kriminelles Milieu einzudringen und besonders schwere Straftaten aufzuklären. Die Verwendung falscher Urkunden ist das entscheidende Unterscheidungsmerkmal zur weniger einschneidenden verdeckten Fahndung, wo Polizeiangehörige lediglich ihre wahre Funktion verschweigen. Die StPO regelt Ermittlungshandlungen, die der Aufklärung begangener Straftaten dienen, d.h. sie erfasst nur jene Fälle, bei denen ein Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht.

Im Polizeirecht

Von diesen strafprozessualen Massnahmen zu unterscheiden sind **präventiv-polizeiliche Massnahmen**, welche die Erkennung und Verhinderung möglicher Straftaten ermöglichen sollen. Solche präventiven Massnahmen werden insbesondere auch im Bereich der Kinderpornografie im Internet durchgeführt, indem unter einem falschen Nutzernamen, der auf ein minderjähriges Kind hinweist, Kontaktforderungen von potentiellen Täterinnen und Tätern entgegen genommen werden.⁸² Kommt es im Verlaufe dieser Kommunikation zu strafbaren Handlungen, so wird ein Strafverfahren eröffnet. Die verdeckte Fahndung oder Ermittlung in Fällen, bei denen noch kein konkreter Tatverdacht besteht, ist nicht in der StPO geregelt, sondern fällt unter das kantonale Polizeirecht.

Laut Huegli / Bolliger (2015) verfügen 17 Kantone über gesetzliche Grundlagen für die verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Ermittlung oder Fahndung, die auf illegale Inhalte im Internet und auf gefährdende Kontaktaufnahme durch Erwachsene angewendet werden können.⁸³ In weiteren Kantonen ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage in Prüfung.⁸⁴ Effektiv werden jedoch bisher nur in den Kantonen Bern, Zürich und Waadt präventive verdeckte Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet durchgeführt.

Auf gesamtschweizerischer Ebene ist die nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) die zentrale Anlaufstelle für Personen, die verdächtige Internetinhalte melden möchten. Die Meldungen werden nach einer ersten Prüfung und Datensicherung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland weitergeleitet. Ausserdem durchsucht KOBİK das Internet nach Websites mit strafrechtlich relevanten Inhalten. KOBİK wurde Ende 2001 gestützt auf eine Verwaltungsvereinbarung vom Eidgenössischen Polizei- und Justizdepartement (EJPD) und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) geschaffen und ist bei der Bundeskriminalpolizei angegliedert, einer Hauptabteilung von fedpol. KOBİK wird zu zwei Dritteln von den Kantonen finanziert. Die strategische Führung der Koordinationsstelle wird von einem Leitungsausschuss wahrgenommen. In diesem Ausschuss sind mit je einem Delegierten die KKJPD, die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK), die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und die Geschäftsleitung von fedpol vertreten. KOBİK führt die verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndung im Internet zur Bekämpfung der Pädokriminalität auf der Grundlage einer seit dem 23. Dezember 2010 bestehenden Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Sicherheitsdepartement des Kantons Schwyz und dem Bundesamt für Polizei durch. Darin werden die Modalitäten des Einsatzes von KOBİK-Mitarbeitenden als verdeckte Fahnder zur Bekämpfung der Pädokriminalität im Internet geregelt. Die Mitarbeitenden von KOBİK führen somit die verdeckte Fahndung im Auftrag und unter

⁸² Huegli / Bolliger 2015: 3

⁸³ Huegli / Bolliger 2015: 72-75. Es handelt sich dabei um Aargau, Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Uri, Waadt, Zug und Zürich.

⁸⁴ Es sind dies die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, St. Gallen, Tessin und Wallis. Im Kanton Solothurn liegt die gesetzliche Grundlage bereits vor, ist jedoch noch nicht in Kraft. Gemäss mündlicher Aussage von RR Christian Rathgeb im Rahmen der Frühjahrsversammlung der KKJPD vom 9.4.15 plant auch der Kanton Graubünden eine entsprechende Bestimmung.

Kontrolle der Kantonspolizei Schwyz aus. Die Vereinbarung wurde nicht befristet und läuft bis zur Kündigung durch eine der Parteien weiter.

KOBİK unterstützt seit 2007 die Schweizer Anbieter von Internetzugängen (Internet Access Provider) bei der Sperrung von Internetseiten mit (mutmasslich) verbotenen kinderpornografischen Inhalten. Hierzu stellt sie ihnen eine laufend aktualisierte Liste von ausländischen Webseiten zur Verfügung, die (mutmasslich) verbotene Pornografie mit Kindern nach Artikel 197 Absatz 4 StGB enthalten. Die Internet Access Provider können so den Zugang zu strafrechtlich relevanten Seiten sperren und Benutzer auf eine «Stopp-Seite» weiterleiten. Seit Juli 2014 führt KOBİK neben der Kinderpornografie-Liste auch Listen mit Webseiten, welche Tierpornografie und Gewaltpornografie enthalten. Die Brancheninitiative des Schweizerischen Verbands der Telekommunikation (Asut)⁸⁵ enthält bezüglich der KOBİK-Liste folgende Bestimmung: «Die Unterzeichnenden implementieren diese Liste in ihre Systeme, sperren die entsprechenden Adressen und verhindern damit den Zugriff ihrer Kunden auf internationale Kinderpornografie-Seiten von der Schweiz aus. Die Liste wird regelmässig von KOBİK erweitert und von den Unterzeichnenden berücksichtigt.»⁸⁶ Der Brancheninitiative haben sich mit Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange die wichtigsten Schweizer Internet Access Provider angeschlossen. Sie alle haben die KOBİK-Liste implementiert.⁸⁷

Neben den Internet Access Providern sind auch die Internet Hosting Provider mit dem Problembereich möglicherweise verbotener Inhalte konfrontiert. Hosting Provider stellen Dritten gegen Entgelt technische Infrastruktur (Speicherplatz, Rechenkapazität, Übermittlungskapazität) zur Verfügung. Sie haben in der Regel keine eigene redaktionelle Verantwortung für die Inhalte, können aber den Zugang zu auf ihren Computern gespeicherten, als unerwünscht erkannten Inhalten sperren. Der Code of Conduct Hosting (CCH) der Swiss Internet Industry Association (Simsa) legt hierzu ein sogenanntes Notice-and-Takedown-Verfahren fest: Beim Hosting Provider kann eine Mitteilung gemacht werden, dass ein von einem Hosting Kunden öffentlich zugänglich gemachter Inhalt angeblich unzulässig sei. Unzulässig ist ein Inhalt, wenn er «Rechte von Dritten insbesondere Immaterialgüterrechte im weiteren Sinne (beispielsweise Urheberrechte oder Markenrechte) oder Persönlichkeitsrechte verletzt oder Straftatbestände (namentlich in den Bereichen Pornografie, Gewaltdarstellungen, Rassismus und Ehrverletzung) erfüllt»⁸⁸. Betrifft die Mitteilung «mit hoher Wahrscheinlichkeit unzulässige Inhalte oder könnte sich der Hosting Provider selber strafrechtlich verantwortlich oder zivilrechtlich haftbar machen, so kann der Hosting Provider den Zugang zur betroffenen Website nach eigenem Ermessen ganz oder teilweise sperren, bis die Angelegenheit zwischen den betroffenen Personen oder durch Gerichte und Behörden geklärt ist.»⁸⁹

Im Filmbereich veröffentlicht der Schweizerische Video-Verband (SVV) als Hilfestellung für seine Mitglieder eine «Liste problematischer Filme»⁹⁰, die sich am deutschen Index der jugendgefährdenden Medien orientiert. Es handelt sich dabei um Filme mit exzessiver Gewaltdarstellung, die auch in der Schweiz unter das Verbot von Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) fallen könnten.

Darüber hinaus stellen Polizei- und Zollbehörden auf der Grundlage von Artikel 13e des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁹¹ Material sicher, «das Propagandazwecken dienen kann und dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft». Das Bundesamt für Polizei (fedpol) entscheidet nach Anhörung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) über die Einziehung

⁸⁵ Brancheninitiative des Schweizerischen Verbandes der Telekommunikation (Asut) für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft vom Juni 2008.

⁸⁶ Asut 2008: 4

⁸⁷ Latzer et al. 2015: 153

⁸⁸ Vgl. Ziffer 4.1 CCH, http://static.simsa.ch/1362151411/130201_simsa_cch_public_web.pdf (Stand: 26.01.2015)

⁸⁹ Ziffer 7.1 CCH

⁹⁰ Siehe unter http://www.svv-video.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=60&lang=de (Stand: 26.01.2015).

⁹¹ SR 120

dieses Materials (Art. 13e Abs. 2 BWIS). Bei Verdacht auf eine strafbare Handlung übermittelt die sicherstellende Behörde das Material der zuständigen Strafbehörde (Art. 13e Abs. 4 BWIS). Zudem kann fedpol bei der Verbreitung von Propagandamaterial über das Internet nach Anhörung des NDB die Löschung der betroffenen Website verfügen, wenn das Propagandamaterial auf einem schweizerischen Rechner liegt, oder eine Sperrempfehlung an die schweizerischen Provider erlassen, wenn das Propagandamaterial nicht auf einem schweizerischen Rechner liegt (Art. 13e Abs. 5 BWIS).

In der nachfolgenden Tabelle wird die aktuelle Regulierung im Problembereich der generell verbotenen Inhalte überblicksmässig zusammengefasst.

Tabelle 4: Aktuelle Regulierung im Problembereich der generell verbotenen Inhalte

	Kino / Film / Computerspiele	Telekommunikation / Mehrwertdienste	Internet	Radio und TV / Abrufdienste
Gesetzliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 197 Abs. 4 und 5 StGB (harte Pornografie, u. a. Kinderpornografie) • Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen) • Artikel 26^{1 bis} StGB (Rassendiskriminierung) • Art. 24 und 25 StGB (Anstiftung und Gehilfenschaft) • Art. 13e BWIS (Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial) • kantonale gesetzliche Grundlagen für präventive verdeckte Recherchen: in 17 Kantonen (in 5 weiteren Kantonen in Prüfung) • gesetzliche Bestimmung des Kantons Schwyz als Grundlage für verdeckte Recherchen von KOBİK 			
Selbst-regulierung	SVV: Anwendung deutscher Index für jugendgefährdende Medieninhalte		Asut: Sperrung von mutmasslichen Kinderpornografie-Seiten durch Internet Provider (KOBİK-Liste) Simsa: Verhaltensvorgaben bezügl. Notice-and-Takedown-Verfahren bei möglicherweise unzulässigen Inhalten	

4.2 Analyse der aktuellen Regulierung

Gestützt auf die Ergebnisse der Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone (Huegli / Bolliger 2015) und der Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen (Lutzer et al. 2015) wurde die Regulierung im Bereich der generell verbotenen Inhalte einer Analyse unterzogen. Die Analyseerkenntnisse werden in diesem Kapitel erörtert und es wird aufgezeigt, welche allgemeinen Regulierungsgrenzen, Regulierungsstärken, Regulierungsschwächen und Vollzugsprobleme bzw. -defizite in diesem Bereich in der Schweiz bestehen.

Regulierungsgrenzen

Die Interventionskapazität staatlicher Akteure ist im Internet aufgrund seines globalen Charakters begrenzt. Ein Grossteil der problematischen Webinhalte und Webanbieter stammt aus dem Ausland, was die Identifizierung der Anbieter erschweren kann. Der Austausch von illegalen Inhalten geschieht teilweise über das anonyme Darknet.⁹² Viele unzulässige und in der

⁹² «Darknet» (engl. für «Dunkles Netz») beschreibt gemäss Wikipedia «in der Informatik ein Peer-to-Peer-Netzwerk, dessen Teilnehmer ihre Verbindungen untereinander manuell herstellen. Dieses Konzept steht im Gegensatz zu konventionellen Peer-to-Peer-Netzwerken, bei denen zumeist die Verbindungen zu den Clients fremder Personen automatisch und willkürlich initiiert werden. Im Ergebnis bietet ein Darknet ein höheres Mass

Schweiz verbotene Inhalte sind in der Schweiz damit nur schwer regulierbar und (strafrechtlich) verfolgbar. Darüber hinaus sind staatliche Eingriffe in Medienangebote grundrechtlich sensibel, da sie das Recht auf freie Meinungsäusserung bzw. auf freien Zugang zu Informationen tangieren.

Regulierungsstärken

Die bestehenden strafrechtlichen Bestimmungen erlauben es grundsätzlich gegen unzulässige Inhalte vorzugehen. Mit KOBIK existiert eine Stelle, welche auf gesamtschweizerischer Ebene Meldungen von verdächtigen Internetinhalten entgegennimmt, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten im Internet selber aktiv nach illegalen Inhalten recherchiert, die von unterschiedlichen kantonalen Polizeikräften geführten Ermittlungen koordiniert und die Zusammenarbeit mit INTERPOL und Europol gewährleistet.

Die Zusammenarbeit mit KOBIK wird von den von Huegli / Bolliger (2015) befragten Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften grossmehrheitlich als gut beurteilt. Zudem hat die Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen ergeben, dass die grössten schweizerischen Internetzugangsanbieter die von KOBIK zusammengestellte Liste mit illegalen Kinderpornografie-Internetseiten wie in der Brancheninitiative der Asut vorgesehen übernehmen und den Zugang zu diesen Seiten sperren. Die Internet-Hosting-Anbieter haben in der Branchenvereinbarung der Simsa das konkrete Vorgehen bei einem Notice-and-Takedown-Verfahren festgelegt, mit welchem der Zugang zu illegalen Internetseiten, die von ihnen gespeichert werden, gesperrt werden kann.

Regulierungsschwächen

Nicht alle Kantone verfügen über gesetzliche Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung. Und nur in drei Kantonen werden präventive verdeckte Recherchen durchgeführt. Auf gesamtschweizerischer Ebene ist KOBIK im Auftrag der Kantone und im Bereich der präventiven verdeckten Fahndungen/Ermittlungen im Sinne einer Übergangslösung gestützt auf Schwyzer Recht tätig.

Auf der Basis der KOBIK-Liste mit kinder-, gewalt- und tierpornografischen Internetseiten können die Internetzugangsanbieter den Zugang zu den entsprechenden ausländischen Webseiten sperren. Für Gewaltdarstellungen, die unter Artikel 135 StGB fallen könnten, fehlt bisher eine solche Auflistung. Dies liegt daran, dass der (besitzlose) Konsum von Gewaltdarstellungen nicht strafbar ist und die Sperrung von Webseiten im Gewaltbereich rechtlich heikel ist, falls noch kein rechtskräftiges Urteil vorliegt, da hier die Gefahr von Zensur besteht.

Darüber hinaus stellt sich bei allen gegen absolut unzulässige Inhalte gerichteten Strafnormen das Problem der fehlenden Rechtsgrundlage für eine Pflicht der Internet Access Provider zur Sperrung. Zwar kooperieren heute die Provider bei Fällen von Kinderpornografie (Implementierung der KOBIK-Liste), bei fehlender Kooperation wäre die Durchsetzung jedoch problematisch. Das Problem ist insofern zu relativieren, als der inkriminierte Inhalt nach strafrechtlichen Regeln eingezogen – d.h. gelöscht – werden kann, wenn der Inhalt auf einem IT-System gespeichert ist, das der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterliegt.

Vollzugsprobleme bzw. -defizite

Die Anzahl der polizeilich registrierten Straftaten und der Strafurteile nach den Artikeln 135 StGB (Gewaltdarstellungen) und 197 StGB (Pornografie) ist niedrig. Im Vergleich zwischen den Kantonen zeigen sich quantitative Unterschiede sowie Schwankungen über die einzelnen Jahre hinweg.⁹³ Die Unterschiede lassen sich nicht abschliessend erklären, es gibt jedoch

an Sicherheit, da einem Angreifer der Zugriff auf das Netzwerk nicht ohne weiteres möglich ist – oder er im Idealfall gar nichts von der Existenz des Netzwerks weiss.» (Stand: 26.01.2015).

⁹³ Für eine differenzierte Übersicht der statistischen Zahlen zu polizeilich registrierten Straftaten, Strafuntersuchungen und Strafurteilen siehe Huegli / Bolliger 2015, Kapitel 3. Gesamthaft wurden im Jahr 2012

Hinweise darauf, dass die Anzahl der Fälle davon abhängen könnte, ob innerhalb der Polizeibehörden spezialisierte Dienste bestehen, die auch präventiv tätig sind (z. B. an Schulen) oder im jeweiligen Kanton eigene präventive Recherchen durchführen, so dass es vermehrt zu Beobachtungen bzw. Meldungen von Privatpersonen oder Schulen kommt. Ausserdem können auch Zufallsfunde bzw. Funde im Zusammenhang mit anderen Verfahren eine Rolle spielen.⁹⁴

Insgesamt ist der Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen sehr schwierig. Die befragten Polizeibehörden weisen darauf hin, dass die Beweissicherung und Ermittlung bei der Strafverfolgung im Zusammenhang mit via Internet verbreiteten Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) und Pornografie (Art. 197 StGB) erschwert wird durch weit entwickelte technische Schutzmechanismen und Verschlüsselungsmöglichkeiten seitens der Inhalteanbieter bzw. -besitzer. Teilweise sind die Polizeibehörden auch mit riesigen Datenmengen konfrontiert, die gesichtet werden müssen, was ressourcenmässig aufwendig und für die Mitarbeitenden sehr belastend ist.⁹⁵

4.3 Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs

Kinderpornografie und grausame Gewaltdarstellungen sind in der Schweiz strafrechtlich verboten. Die Strafverfolgung stösst bei der Verbreitung solcher Inhalte via Internet jedoch an praktische Grenzen. Hier nimmt KOBİK als Meldestelle für verdächtige Inhalte wichtige Aufgaben wahr, indem sie kantons- oder länderübergreifende Ermittlungen koordiniert und – gestützt auf Schwyzer Recht – auch selber im Internet aktiv nach illegalen Inhalten recherchiert. Aus Expertensicht wäre es angezeigt, diese Übergangslösung durch eine definitive rechtliche Lösung zu ersetzen. Ausserdem scheint die Frage nicht restlos geklärt, ob die Verwertbarkeit von Beweismitteln aus präventiven verdeckten Recherchen von KOBİK in Kantonen mit fehlender gesetzlicher Grundlage im Strafverfahren zulässig wäre.⁹⁶ Die eigentliche präventiv-polizeiliche Bekämpfung der Internetkriminalität ist im wesentlichen Sache der Kantone. Es wäre daher wichtig, dass alle Kantone über eine gesetzliche Grundlage für die präventive verdeckte Fahndung verfügen.

Schliesslich scheint es sinnvoll zu prüfen, ob Internet Service Provider dazu verpflichtet werden sollen, auf behördliche Anordnung hin rechtswidrige Inhalte durch technische Mittel zu unterdrücken und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Man könnte prüfen, ob die heute in den Selbstregulierungsinitiativen der Branchen festgehaltenen Regelungen bezüglich KOBİK-Liste und Notice-and-Takedown-Verfahren rechtlich zwingend ausgestaltet werden können und sollen. Eine gesetzliche Verankerung hätte den Vorteil, dass die Regeln für ein solches Vorgehen sowie die sich daraus ergebenden Folgen transparent und überprüfbar geklärt würden.⁹⁷ Eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung des EJPD untersucht zurzeit die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern sowie technischen Dienstleistern (Access und Hosting Provider) und den allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf (vgl. Kapitel 6.5 und 10.1.4). Ein Ergebnis dieser Arbeiten könnte die gesetzliche Verankerung einer Pflicht der Internet Service Provider sein, bestimmte, gesetzwidrige Inhalte auf Verlangen einer Behörde zu sperren.

in der Schweiz 35 Straftaten nach Art. 135 StGB und 896 Straftaten nach Art. 197 StGB in der polizeilichen Kriminalstatistik erfasst (vgl. BFS 2013a). Die Zahl der Strafurteile lag 2012 bei 18 (Art. 135 StGB) bzw. 444 (Art. 197 StGB) (vgl. BFS 2013b). Natürlich kann die aufgeführte Zahl der Strafurteile nicht direkt mit den polizeilich registrierten Straftaten verglichen werden, da es sich nicht um dieselben Fälle handelt.

⁹⁴ Vgl. Huegeli / Bolliger 2015: Kapitel 3

⁹⁵ Vgl. Huegeli / Bolliger 2015: Kapitel 3

⁹⁶ Huegeli / Bolliger 2015: 106

⁹⁷ Bundesrat 2014: 53f, 65

4.4 Massnahmenvorschlag aus Expertensicht

Basierend auf der Analyse der Regulierung im Problembereich der generell verbotenen Inhalte und des identifizierten Handlungsbedarfs zeichnet sich folgender Massnahmenvorschlag zur Stärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes ab.

Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung in allen Kantonen (vgl. Kapitel 10.1.6)

Aus Sicht des Kinder- und Jugendmedienschutzes scheint es wichtig und sinnvoll, dass die wenigen Kantone, die bisher noch über keine gesetzliche Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung verfügen, diese Lücke schliessen.

5 Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte

5.1 Aktuelle Situation in der Schweiz

5.1.1 Medienübergreifende Bestimmungen des geltenden Strafrechts

Im StGB existiert mit Artikel 197 Absatz 1 eine Jugendschutzbestimmung, welche Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren vor weicher Pornografie schützt: So macht sich strafbar, wer pornografische Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen, andere Gegenstände solcher Art oder pornografische Vorführungen einer Person unter 16 Jahren anbietet, zeigt, überlässt, zugänglich macht oder durch Radio oder Fernsehen verbreitet. Aber auch gewalthaltige, bedrohliche oder hasserfüllte Inhalte können die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen. Es gilt daher Kinder und Jugendliche altersgerecht vor ungeeigneten Inhalten zu schützen. Hierzu existieren in der Schweiz je Medienart verschiedene (Selbst-)Regulierungsmassnahmen.

5.1.2 Regulierung im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern

Die Regulierungsverantwortung im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern liegt primär bei den Kantonen. Zwar könnte der Bund gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV Vorschriften dazu erlassen. Solange er jedoch von dieser fakultativen Gesetzgebungskompetenz im Film- und Computerspielebereich keinen Gebrauch macht, bleibt die Kompetenz für den Erlass von gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen bei den Kantonen.

Huegli / Bolliger (2015) haben die Regulierungsmassnahmen der Kantone erhoben.⁹⁸ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Ergebnisse dieser Untersuchung.

Auf gesamtschweizerischer Ebene wurde am 18. September 2012 die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film gegründet. Gemäss rechtlicher Vereinbarung⁹⁹ zwischen der KKJPD, ProCinema, dem Schweizerischen Video-Verband (SVV) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) setzt sie sich paritätisch zusammen aus Behördenvertretern (KKJPD), unabhängigen, von der EDK ernannten Fachleuten sowie Branchenvertretern (ProCinema und SVV). Der Vereinbarung gehören alle Kantone an mit Ausnahme der Kantone Tessin und Zürich. Das Sekretariat der Kommission wird durch ProCinema geführt. Die Kosten des Sekretariats sowie die Entschädigungen für die Kommissionsmitglieder werden hälftig durch ProCinema und den SVV getragen. Zweck der Kommission ist es, für die Kantone und die Branchen Empfehlungen abzugeben zum Zulassungsalter für *öffentliche Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern*. Neben einer Empfehlung für das Zulassungsalter macht sie auch eine Empfehlung in Bezug auf die Alterskategorien, die sie für den Konsum der Filme als geeignet erachtet (empfohlenes Alter). Dieses kann vom Zulassungsalter abweichen.

⁹⁸ Vgl. Huegli / Bolliger 2015: Kapitel 2. Die Ausführungen zu den Regulierungsaktivitäten der Kantone basiert auf einer schriftlichen Befragung der zuständigen Stellen in den Kantonen.

⁹⁹ Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zwischen der KKJPD, Pro Cinema, dem SVV und der EDK vom 26.10.2011: http://filmrating.ch/pdf/VereinbarungKommissionJugendschutz-Film_d.pdf (Stand: 26.01.2015).

Ausserdem informiert sie die Öffentlichkeit über «die Aspekte des Jugendschutzes im Zusammenhang mit dem Konsum von Filmen.»¹⁰⁰ Bei ihren Entscheiden orientiert sich die Kommission an bestehenden Entscheiden der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland.¹⁰¹ Bei der FSK handelt es sich um eine Einrichtung der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO), einem Dachverband von film- und videowirtschaftlichen Verbänden Deutschlands. Die in der SPIO zusammengeschlossenen Wirtschaftsverbände verpflichten ihre Mitglieder, nur von der FSK geprüfte Produkte öffentlich anzubieten. Die FSK führt freiwillige Altersfreigabeprüfungen von Filmen und anderen Trägermedien durch, die in Deutschland für die öffentliche Vorführung und Verbreitung vorgesehen sind. Die Freigabe orientiert sich an fünf Altersklassen (ab 0, 6, 12, 16 und 18 Jahren) und geschieht auf Antrag.

Besteht für einen Film seitens der FSK keine Einstufung – dies ist v.a. bei Filmen aus Italien und dem französischen Sprachraum der Fall – so wird dieser Film durch die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film selber beurteilt. Die Kommission hält sich dabei an folgende Alterseinstufungen: ab 0, 6, 8, 10, 12, 14, 16 und 18 Jahren. Die Kommission kann ausserdem bei Filmen mit vorhandener FSK Altersfreigabe eine davon abweichende Einstufung vornehmen.

Bei den Alterseinstufungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film handelt es sich um Empfehlungen für die Kantone und die Branchen. Gemäss Vereinbarung zwischen der KKJPD, ProCinema, dem SVV und der EDK soll die Branche die Empfehlungen gesamtschweizerisch befolgen. Jene Kantone, welche das Kinozutrittsalter staatlich regeln, sollen die Empfehlungen der Filmkommission explizit oder implizit übernehmen.¹⁰² Im Folgenden wird aufgezeigt, inwieweit die Kantone und die Filmbranchen diese Empfehlungen gesetzlich verankern bzw. in die Selbstregulierungsinitiativen aufnehmen.

5.1.2.1 Regulierung durch die Kantone im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern

Sowohl für öffentliche Filmvorführungen wie auch für den Verkauf und den Verleih von Filmen auf Bildtonträgern bestehen in einigen Kantonen gesetzliche Jugendschutzbestimmungen, die Veranstaltende von öffentlichen Filmvorführungen bzw. Verkaufs- und Verleihgeschäfte zur Deklaration einer Alterseinstufung verpflichten. Ausserdem sind in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt und Genf nach wie vor die bereits länger bestehenden kantonalen Film- oder Medienkommissionen aktiv. Die Film- bzw. Medienkommission des Kantons Genf ist nur für öffentliche Filmvorführungen zuständig, die Kommissionen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt auch für den Bereich der Filme auf Bildtonträgern. Die bikantonale Medienkommission der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt anerkennt die Freigaben der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film und führt keine eigenen Visionierungen mehr durch. Dies wäre theoretisch aber möglich, wenn ein Film nur in einem dieser beiden Kantone gezeigt werden soll und für ihn keine Alterseinstufung existiert. In den Kantonen Genf und Waadt legt die kantonale Film- bzw. Medienkommission jeweils nur noch das sogenannte «âge suggéré»¹⁰³ fest, während das «âge légal» von der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film bestimmt wird.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film.

¹⁰¹ Für mehr Informationen siehe <http://www.fsk.de> (Stand: 26.01.2015).

¹⁰² Vgl. Erläuternder Bericht zur Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film in der Fassung vom 26.10.2011: http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1405495423-121217_Kommentar_Vereinbarung_Kommission_Jugendschutz-Film_d.pdf (Stand: 26.01.2015)

¹⁰³ Das «âge suggéré» («empfohlenes Alter») dient als pädagogische Orientierungshilfe für Filmkonsumierende bzw. Erziehende. Es kann über dem «âge légal» («gesetzliches Alter») liegen, welches bestimmt, ab welchem Alter Kinder und Jugendliche Zugang zu einem Film haben.

Im Folgenden wird auf die bestehenden kantonalen gesetzlichen Grundlagen näher eingegangen.

Der Jugendschutz bei **öffentlichen Filmvorführungen** ist in 16 Kantonen gesetzlich geregelt.¹⁰⁴ Zwölf Kantone verpflichten die Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen zur Deklaration einer Altersangabe für die gezeigten Filme: Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Waadt, Wallis, Zug und Zürich (siehe Tabelle 5). Allerdings ist nur im Kanton Luzern die Übernahme des Zulassungsalters der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film gesetzlich verbindlich.

Tabelle 5: Pflicht der Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen eine Alterskennzeichnung anzuschlagen und Kontrolle

N= 26	Anschlagpflicht		Kontrolle			
	Ja	Nein	Gewerbepolizei/ Polizei	Kantonale Film- oder Medienkommission	Branche durch Kanton zu Kontrolle verpflichtet (Leistungsauftrag)	Andere, nämlich:
AG		●				
AI (2)						
AR (1)						
BE		●				
BL	●			●	●	
BS	●			●	●	
FR (2)						
GE	●				●	
GL	●		●			
GR	●					Selbstkontrolle Kinobetreibende; Gemeinden
JU (1)						
LU	●					
NE	●					
NW (1)						
OW (1)						
SG	●					Gemeinden
SH		●				
SO (2)						
SZ (2)						
TG		●				
TI (2)						
UR		●				
VD	●		●	●		Gemeinden
VS	●					Selbstkontrolle Kinobetreibende
ZG	●					Kt. Sicherheitsdirektion
ZH	●		●			

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stellen vgl. Huegli / Bolliger 2015: 25, angepasst und aktualisiert durch BSV. Bemerkungen: (1) Keine Beantwortung dieser Frage; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

¹⁰⁴ Huegli / Bolliger 2015: 13. Es handelt sich um die Kantone BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SO, TI, VD, VS, ZG und ZH.

In sechs Kantonen wird kontrolliert, ob sich die Filmvorführenden an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes halten. Dafür sind jeweils unterschiedliche Stellen zuständig: In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Genf ist die Branche durch einen Leistungsauftrag des Kantons zur Kontrolle verpflichtet. Zusätzlich dazu führt in Basel-Landschaft und Basel-Stadt die Medienkommission Kontrollen durch. In den Kantonen Glarus und Zürich ist die Gewerbeполиizei/Polizei zuständig. Im Kanton Waadt liegt die Zuständigkeit sowohl bei der Gewerbeполиizei/Polizei als auch bei der kantonalen Filmkommission. Laut Selbstdeklaration dieser Kantone werden die zuständigen Stellen v.a. «aufgrund von Hinweisen und Beschwerden von Privatpersonen oder aufgrund eigener Gelegenheitsbeobachtungen, z. B. beim Kinobesuch, aktiv.»

In 11 Kantonen¹⁰⁵ können Filmvorführende, welche sich nicht an die Jugendschutzbestimmungen halten, gebüsst werden. In der Regel ist dafür die Staatsanwaltschaft, das Statthalteramt oder eine spezifische kantonale oder kommunale Behörde zuständig. Im Kanton Graubünden können entsprechende Filme darüber hinaus vorübergehend durch die Gemeinde beschlagnahmt werden. In neun dieser Kantone¹⁰⁶ sind ausserdem Ermahnungen bzw. Verweise durch die kantonale Film- bzw. Medienkommission, die Gewerbeполиizei oder eine zuständige kantonale bzw. kommunale Behörde möglich.

Im Bereich der **Filme auf Bildtonträgern** (DVD, Blu-ray, Video) bestehen lediglich in vier Kantonen gesetzliche Jugendschutzbestimmungen: Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt und Wallis (siehe Tabelle 6).

In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt sind die Verkaufs- und Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern zu einer Altersdeklaration für die angebotenen Filme verpflichtet. Kontrolliert werden die gesetzlich vorgeschriebenen Jugendschutzbestimmungen in allen drei Kantonen durch die kantonale Film- bzw. Medienkommission. Zusätzlich dazu führt im Kanton Waadt die Gewerbeполиizei/Polizei Kontrollen durch und in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt ist auch die Branche via Leistungsauftrag des Kantons zur Kontrolle verpflichtet.

Halten sich Verkaufs- und Verleihgeschäfte nicht an die Jugendschutzbestimmungen, so können in den Kantonen Basel-Landschaft und Waadt die kantonalen Filmkommissionen eine Ermahnung aussprechen. Auch die Verhängung einer Busse durch die Staatsanwaltschaft (BL) oder durch den Präfekten (VD) ist möglich. Im Kanton Basel-Stadt erfolgt die Sanktionierung in erster Linie durch die Branche. Bringt dies nicht den erwünschten Erfolg, so ist eine Sanktionierung durch den Kanton möglich.

¹⁰⁵ Es handelt sich um die Kantone BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, SG, VD, ZG und ZH.

¹⁰⁶ Es sind die Kantone BL, BS, GE, GL, GR, NE, VD, ZG und ZH.

Tabelle 6: Deklarationspflicht der Verkaufs- und Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern und Kontrolle

N= 26	Deklarationspflicht		Kontrolle			
	Ja	Nein	Gewerbepolizei/ Polizei	Kantonale Film- oder Medienkommission	Branche durch Kanton zu Kontrolle verpflichtet (Leistungsauftrag)	Andere, nämlich:
AG		●				
AI (2)						
AR		●				
BE		●				
BL	●			●	●	
BS	●			●	●	
FR (2)						
GE		●				
GL		●				
GR		●				
JU (1)						
LU (1)						
NE (1)						
NW		●				
OW		●				
SG (1)						
SH		●				
SO (2)						
SZ (2)						
TG		●				
TI (2)						
UR		●				
VD	●		●	●		
VS		●				
ZG		●				
ZH		●				

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stellen, vgl. Huegli / Bolliger 2015: 26, angepasst und aktualisiert durch BSV. Bemerkungen: (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie «keine Beantwortung möglich»; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

5.1.2.2 Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich der Filme auf Bildtonträgern

Aufgrund der sehr zersplitterten und unterschiedlich ausgeprägten Regulierungsaktivitäten der Kantone leistet die Branche mittels Massnahmen zur Selbstregulierung im Bereich des Verkaufs und Verleihs von Filmen auf Bildtonträgern wichtige Beiträge.¹⁰⁷ Hierzu hat der SVV im Jahr 2007 den «Movie-guide Code of Conduct»¹⁰⁸ beschlossen. Die Vereinbarung zur freiwilligen Selbstkontrolle verpflichtet die unterzeichnenden Detailhändler, Zwischenhändler, Importeure sowie schweizerischen Hersteller und Lieferanten «zur Alterskennzeichnung auf digitalen Speichermedien (z.B. DVD, Blu-ray, Video) und zur Abgabekontrolle im Verkauf.»¹⁰⁹ Die Zwischenhändler und Importeure sind für die Alterseinstufung und die Kennzeichnung der Produkte mittels Sticker verantwortlich. Sie orientieren sich an den Alterseinstufungen der FSK

¹⁰⁷ Vgl. Latzer et al. 2015: 207

¹⁰⁸ Siehe http://www.svv-video.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=64&lang=de (Stand: 26.01.2015).

¹⁰⁹ Latzer et al. 2015: 23

oder den Einstufungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film.¹¹⁰ Der Detailhandel ist laut «Movie-guide Code of Conduct» dazu verpflichtet, für den Verkauf von Produkten mit einer Alterseinstufung ab 16 Jahren eine Abgabekontrolle durchzuführen und im Zweifelsfall «mittels einer entsprechenden Ausweiskontrolle beim Endkonsumenten zu gewährleisten.»¹¹¹ Für den Versandhandel, sowie für den Onlinevertrieb (Video on demand, Electronic-Sell-Through¹¹²) verpflichten sich die Detailhändler, ein geeignetes Altersprüfungsinstrument einzuführen. Der Code of Conduct enthält ausserdem einen Sanktionsmechanismus. Als mögliche Sanktionen sind Verwarnungen, Bussen, eine Unterbrechung von Warenlieferungen und der Ausschluss eines Mitgliedes aus dem SVV vorgesehen.

Bei der Selbstregulierungsinitiative des SVV handelt es sich um eine Selbstregulierung im weiteren Sinne (vgl. Kapitel 2.1). Kompetenzen der Alterseinstufung werden auf der Basis der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film an die Industrie delegiert. Eine gesetzliche Grundlage dazu besteht jedoch nicht.

5.1.3 Regulierung im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware

5.1.3.1 Regulierung durch die Kantone im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware

Die Verantwortung für den Erlass von gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen bezüglich interaktiver Unterhaltungssoftware (Computerspiele) liegt, analog zu den öffentlichen Filmvorführungen und Filmen auf Bildtonträgern, primär bei den Kantonen.

Gesetzliche Bestimmungen zum Jugendschutz beim Verkauf / Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware bestehen in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt und Wallis. In den drei erstgenannten Kantonen sind die Verkaufs- und Verleihgeschäfte von interaktiver Unterhaltungssoftware dazu verpflichtet, eine Altersangabe zu deklarieren (siehe Tabelle 7). Personen unterhalb des deklarierten Alters darf das betreffende Computer- oder Videospiel nicht verkauft oder verliehen werden.

Kontrollen erfolgen bei Vorliegen konkreter Hinweise in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt durch die Mitglieder der kantonalen Film- bzw. Medienkommissionen. In Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist zudem die Branche durch den Kanton via Leistungsauftrag zur Kontrolle verpflichtet. Im Kanton Waadt führt auch die Polizei/Gewerbepolizei Kontrollen durch. In Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist die Einführung von Testkäufen durch den Kanton geplant.

In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Waadt können Geschäfte, welche interaktive Unterhaltungssoftware verkaufen oder verleihen und sich nicht an die Jugendschutzbestimmungen halten, ermahnt oder gebüsst werden.

¹¹⁰ Vgl. Latzer et al. 2015: 24

¹¹¹ Movie-guide Code of Conduct Version 2.1, Ziffer 2.1

¹¹² Electronic-Sell-Through (EST) beschreibt ein über elektronische Medien/Netzwerke erworbenes, zeitlich unbeschränktes Nutzungsrecht von Videoinhalten. Vertrieben werden über diese Form vor allem Spielfilme und Serien. Zumeist ist mit dem Erwerb via EST auch ein Download des Filmmaterials verbunden. Wikipedia (Stand: 16.10.2014).

Tabelle 7: Deklarationspflicht der Verkaufs- und Verleihgeschäfte von interaktiver Unterhaltungssoftware und Kontrolle

N= 26	Deklarationspflicht		Kontrolle			
	Ja	Nein	Gewerbepolizei/ Polizei	Kantonale Film- oder Medienkommission	Branche durch Kanton zu Kontrolle verpflichtet (Leistungsauftrag)	Andere, nämlich:
AG		●				
AI (2)						
AR		●				
BE		●				
BL	●			●	●	
BS	●			●	●	
FR (2)						
GE		●				
GL		●				
GR		●				
JU (1)						
LU		●				
NE (1)		●				
NW		●				
OW		●				
SO (2)						
SZ (2)						
SG (1)						
SH		●				
TG		●				
TI (2)						
UR		●				
VD	●		●	●		
VS		●				
ZG		●				
ZH		●				

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stellen, vgl. Huegli / Bolliger 2015: 28, angepasst und aktualisiert durch BSV. Bemerkungen: (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie «keine Beantwortung möglich»; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

5.1.3.2 Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware

Angeichts der sehr zurückhaltenden Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware übernimmt die Branche mit ihren Selbstregulierungsmassnahmen eine wichtige Rolle im Kinder- und Jugendmedienschutz. Die Swiss Interactive Entertainment Association (Siea) – der Branchenverband der Hersteller, Entwickler und Publisher von Video- und Computerspielen – hat 2006 den «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz»¹¹³ verabschiedet. Mit dieser Vereinbarung verpflichteten sich die unterzeichnenden Hersteller, Importeure und Distributoren dazu, sämtliche Waren, für welche eine PEGI-Altersempfehlung vorliegt, nur mit einer solchen in den Verkauf zu bringen. Die PEGI-Altersempfehlung muss auf dem Produkt auf der Hüllenvorderseite angebracht werden. Weist ein einzelnes Produkt keine

¹¹³ <http://siea.ch/wordpress/wp-content/files/CodeofConduct-Version-August-20113.pdf> (Stand: 26.01.2015).

PEGI-Altersempfehlung auf, existiert aber für das identische Produkt in einer anderen Sprachversion eine PEGI-Altersempfehlung, so ist diese zu verwenden (vgl. Ziff. 1.1 Bst. a und b des SIEA/PEGI Code of Conduct).

Das europaweite PEGI-System (Pan European Game Information)¹¹⁴ trat 2003 in Kraft und informiert darüber, ob ein Computerspiel nach Gesichtspunkten des Jugendschutzes für eine Altersgruppe geeignet ist oder nicht. Die Symbole des PEGI-Einstufungssystems sind auf der Vorder- und Rückseite der Verpackung aufgedruckt und unterscheiden zwischen den Altersgruppen 3, 7, 12, 16 und 18. Gleichzeitig erhalten die Nutzenden Hinweise, ob ein Spiel bestimmte Inhalte (wie Gewalt, vulgäre Sprache oder pornografische Darstellungen) und Funktionalitäten (Glücksspiel, Online-Game) enthält, die für Kinder je nach Alter nicht geeignet sind. Das System wird in folgenden 30 Ländern Europas angewendet: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Estland, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Israel, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Die wichtigsten Spielekonsolenhersteller wie Sony, Microsoft und Nintendo wie auch Publisher und Spieleentwickler in ganz Europa unterstützen das System. Entwickelt wurde es durch die Interactive Software Federation of Europe (ISFE). PEGI basiert auf dem Prinzip der Selbsteinstufung durch die Spieleentwickler anhand einer gemeinsam entwickelten Kriterienliste. Die Selbsteinstufung wird durch zwei unabhängige Aufsichtsstellen in den Niederlanden sowie Grossbritannien überprüft.¹¹⁵ In verschiedenen europäischen Ländern ist PEGI im nationalen Recht verankert und damit verbindlich. PEGI gilt als Beispiel für die europäische Harmonisierung im Bereich Jugendschutz und da wo gesetzlich abgestützt, als Modell für eine erfolgreiche Ko-Regulierung.

Der PEGI-Rat spricht Empfehlungen aus zur Vermittlung und Umsetzung der Entwicklungen des PEGI-Systems und dem damit verbundenen Verhaltenskodex. Die Mitglieder des Rates stammen aus den Ländern, die PEGI anwenden, und werden für eine Amtszeit von 2 Jahren ernannt. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Psychologen, Medienexperten, Beamte und Rechtsberater, die auf den Jugendschutz in Europa spezialisiert sind. Die Schweiz ist im PEGI-Rat durch den Leiter des Ressorts Jugendschutzprogramme des BSV vertreten.

Als eines der wenigen europäischen Ländern hat sich Deutschland dem PEGI-System nicht angeschlossen. Dies hat historische Gründe, da in Deutschland – lange vor der Schaffung von PEGI – seit 1994 das System der «Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle» (USK) besteht. Die USK ist die freiwillige Selbstkontrolle der Computerspielewirtschaft und damit die verantwortliche Stelle für die Prüfung von Computerspielen in Deutschland.¹¹⁶

Existiert für ein Produkt keine PEGI-Kennzeichnung (auch nicht in anderen Sprachversionen), sondern nur die in Deutschland verwendete USK-Altersempfehlung, so ist laut «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» die USK-Altersempfehlung zu übernehmen. Verfügt ein Produkt weder über ein PEGI- noch über ein USK-Altersrating und liegt auch sonst keinerlei Altersempfehlung vor, verpflichten sich die Unterzeichner nach bestem Wissen und Gewissen das Produkt in Anlehnung an die PEGI-Einstufung und unter Berücksichtigung der Altersempfehlungen für vergleichbare Produkte einzuschätzen und den Verkauf dieses Produkts entsprechend durchzuführen.

Der Code of Conduct sieht ausserdem vor, dass eine Belieferung mit interaktiver Unterhaltungssoftware seitens der SIEA-Mitglieder und allen weiteren Unterzeichnern ausschliesslich an Distributoren und Detailhändler, welche den Code of Conduct unterzeichnet haben, erfolgt. Die Unterzeichner verpflichten sich dazu, bei der Vermarktung von Spielen mit PEGI 16+ oder 18+ in der Werbung die Altersangabe gut ersichtlich zu kommunizieren und in Medien oder an Orten, die hauptsächlich von unter 16- bzw. 18-Jährigen besucht werden, ganz zu unterlassen.

¹¹⁴ Siehe <http://www.pegi.info/de/index/id/54/> (Stand: 26.01.2015)

¹¹⁵ Das niederländische Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien (NICAM) sowie der britische Rat für Videostandards (VSC), siehe unter <http://www.pegi.info/ch/index/id/1307/> (Stand: 26.01.2015)

¹¹⁶ Siehe <http://www.usk.de/> (Stand: 26.01.2015)

Schliesslich schreibt der Code of Conduct den Detailhändlern beim Verkauf von Spielen, die erst ab 16 Jahren zu empfehlen sind, eine verbindliche Altersüberprüfung mittels Ausweiskontrolle vor. Für den Onlineverkauf und den Versandhandel haben die Detailhändler geeignete und genügende Altersprüfungsinstrumente einzuführen.

Der «SIEA/PEGI Code of Conduct» enthält einen Sanktionsmechanismus. Als mögliche Sanktionen sind Verwarnungen, Bussen, ein Stopp der Produktwerbung, eine Unterbrechung von Warenlieferungen, ein Rückzug der Ware aus dem Verkauf und der Ausschluss eines Mitgliedes aus dem Branchenverband vorgesehen.

Bei der Brancheninitiative zum Jugendschutz im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware handelt es sich aufgrund der Einbindung von staatlichen Akteuren in das beratende PEGI-Aufsichtsgremium um eine Selbstregulierung im weiteren Sinne (vgl. Kapitel 2.1). Eine gesetzliche Abstützung von PEGI auf nationaler Ebene in der Schweiz besteht nicht.

5.1.4 Regulierung im Bereich der Radio- und Fernsehprogramme und der Abrufdienste (Video on demand)

Radio- und Fernsehprogramme sowie Abrufdienste (Video on demand) sind zwei unterschiedliche Typen audiovisueller Mediendienste. Während die Veranstaltung, die Aufbereitung, die Übertragung und der Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen in der Schweiz gesetzlich geregelt sind, fehlen entsprechende Bestimmungen für den Bereich der Abrufdienste wie Video on demand.

5.1.4.1 Radio- und Fernsehprogramme

Ein Radio- und Fernsehprogramm – auch linearer audiovisueller Mediendienste genannt – wird definiert als eine Folge von Sendungen, die kontinuierlich angeboten, zeitlich angesetzt und fernmeldetechnisch übertragen werden sowie für die Allgemeinheit bestimmt sind.¹¹⁷ Die Veranstaltung, die Aufbereitung, die Übertragung und der Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen ist im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)¹¹⁸ geregelt. Es stützt sich auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung welcher festlegt, dass die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen Sache des Bundes ist. Das RTVG enthält mit Artikel 5 eine Jugendschutzbestimmung, welche bestimmt, dass Programmveranstalter durch die Wahl der Sendezeit oder sonstige Massnahmen dafür zu sorgen haben, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden. In der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)¹¹⁹ wird präzisiert, dass Veranstalter von frei empfangbaren Fernsehprogrammen jugendgefährdende Sendungen akustisch anzukündigen oder während ihrer gesamten Sendedauer mit optischen Mitteln zu kennzeichnen haben (Art. 4 Abs. 1 RTVV). Veranstalter von Abonnementsfernsehen müssen es ihren Abonnenten und Abonnentinnen durch geeignete technische Vorkehrungen ermöglichen, Minderjährige am Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten zu hindern (Art. 4 Abs. 2 RTVV).

Wird die Jugendschutzbestimmung in einer ausgestrahlten redaktionellen Sendung verletzt, so kann bei der zuständigen Ombudsstelle eine Beanstandung und anschliessend bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) eine Beschwerde eingereicht werden (Art. 91 und 95 RTVG). Die UBI hat in verschiedenen Fällen eine Verletzung der Jugendschutzvorschriften geprüft und teilweise bejaht.

¹¹⁷ Art. 2 Bst. a RTVG

¹¹⁸ SR **784.40**

¹¹⁹ SR **784.401**

Der Bundesrat erteilt der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) gestützt auf Art. 25 RTVG eine Konzession. Diese beinhaltet einen erweiterten Leistungsauftrag, welcher in erster Linie der Information, der Kultur und der Bildung verpflichtet ist, und bestimmt u. a. die Anzahl und die Art der Radio- und Fernsehprogramme. Bestimmungen zum Kinder- und Jugendmedienschutz sind darin nicht enthalten.

In der Schweiz existiert keine Branchenvereinbarung der Veranstalter von Radio- bzw. Fernsehprogrammen. Teilweise haben sich jedoch einzelne Unternehmen zu Jugendschutzmassnahmen verpflichtet. So bestehen in den einzelnen regionalen Unternehmenseinheiten der SRG SSR Regelungen zum Jugendschutz, die teilweise über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen.¹²⁰ SRF (Deutschschweiz) verpflichtet sich, Sendungen ab 12 Jahren erst nach 20 Uhr, ab 16 Jahren nach 22 Uhr und ab 18 Jahren nach 23 Uhr auszustrahlen. Der Sender orientiert sich dabei an der Altersfreigabe im Schweizer Kino oder an FSK. Bei Sendungen ab 16 oder 18 Jahren wird eine Warnung in Schrift und Ton vorangestellt und während der ganzen Sendedauer ein Warnsymbol eingeblendet. Bei der Ausstrahlung von Sendungen, die die Sensibilität des Publikums berühren können, trifft auch RTS (Romandie) entsprechende Massnahmen durch die Wahl einer geeigneten Sendezeit, die Voranstellung einer Warnung und die Einblendung eines Warnsymbols. RSI (Svizzera italiana) strahlt Sendungen mit für Minderjährige problematischen Inhalten nicht vor 20.30 Uhr aus (im Radio, Fernsehen oder Internet). Ausserdem soll in Kindersendungen physische oder verbale Gewalt sowie beleidigende Sprache vermieden werden. RSI will ausserdem Sendungen nur an Minderjährige richten, wenn sie bildende Inhalte enthalten, positive Werte vermitteln und die Entwicklung der Vorstellungskraft fördern. Über Jugendschutzmassnahmen der privaten Schweizer Programmveranstalter gibt es keine Übersicht.

Auf internationaler Ebene hat die Schweiz 1991 das vom Europarat ausgearbeitete Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen¹²¹ ratifiziert. Es legt fest, dass alle Sendungen eines Fernsehprogramms im Hinblick auf ihre Aufmachung und ihren Inhalt die Menschenwürde und die Grundrechte anderer achten müssen (Art. 7). Sendungen dürfen weder Pornografie enthalten noch Gewalt unangemessen herausstellen oder zum Rassenhass aufstacheln. Ausserdem dürfen Sendungen, die geeignet erscheinen, die körperliche, geistig-seelische oder sittliche Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen, nicht verbreitet werden, wenn anzunehmen ist, dass sie aufgrund der Sende- und Empfangszeit von Kindern oder Jugendlichen gesehen werden. Die meisten europäischen Fernsehprogramme, die in der Schweiz empfangen werden können, unterliegen den Bestimmungen dieses Abkommens.¹²²

Am 10. März 2010 hat die Europäische Union die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) erlassen. Die Mitgliedstaaten haben zu gewährleisten, dass Sendungen von Fernsehveranstaltern, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, keinerlei Programme enthalten, die Pornografie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen (Art. 27). Auch vor anderen Inhalten, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung beeinträchtigen könnten, sind Minderjährige zu schützen, indem durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische Massnahmen dafür gesorgt wird, dass diese Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht gesehen oder gehört werden. Derartige Programme sind ausserdem durch akustische Zeichen anzukündigen oder durch optische Mittel während der gesamten Sendung kenntlich zu machen. Diese Vorgaben der AVMD-Richtlinie sind für die Schweiz nicht verbindlich.

¹²⁰ Vgl. Schulz et al. (2015). Nicht veröffentlichter Country Report Schweiz.

¹²¹ SR **0.784.405**

¹²² Liste der Staaten, die das Abkommen ratifiziert haben: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19890079/index.html> (Stand: 26.01.2015)

5.1.4.2 Abrufdienste (Video on demand)

Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf wie Video on demand können vom Nutzer zu einem von ihm gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Medienanbieter festgelegten Programmekatalog ausgewählt werden. Solche Abrufdienste werden auch nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste genannt. In der Schweiz bieten u.a. Telekommunikationsunternehmen und Veranstalter von Fernsehprogrammen solche Abrufdienste an. Video-on-Demand-Angebote werden aber auch von ausländischen Anbietern via Internet verbreitet. Schliesslich werden in der Schweiz Videoprodukte auch von Detailhändlern online zum Download vertrieben. Der «Movie-guide Code of Conduct» des SVV sieht hierfür vor, dass die unterzeichnenden Detailhändler sich zur Einführung eines geeigneten Altersprüfungsinstrumentes verpflichten (vgl. Kapitel 5.1.2.2). Gesetzliche Regelungen zum Jugendschutz bei Abrufdiensten existieren in der Schweiz bisher nicht. Von den Regelungen des RTVG sind nur Radio- und Fernsehprogramme betroffen.

Im Gegensatz zum RTVG bezieht sich die AVMD-Richtlinie der Europäischen Union nicht nur auf lineare audiovisuelle Mediendienste (Radio- und Fernsehprogramme), sondern auch auf nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste (Abrufdienste). Auch hier hat der Mitgliedstaat zu gewährleisten, dass jugendgefährdende Inhalte so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden (Art. 12). Die AVMD-Richtlinie gilt für alle EU-Staaten. Schweizerische Abrufdienste sind hingegen nicht an diese Bestimmungen der Richtlinie gebunden.

5.1.5 Regulierung im Bereich Telekommunikation und Mehrwertdienste

5.1.5.1 Bundesgesetzliche Bestimmungen im Bereich Telekommunikation und Mehrwertdienste

Die Gesetzgebung im Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes (Art. 92 Abs. 1 BV). Die fernmeldetechnische Übertragung von Informationen ist im Fernmeldegesetz (FMG)¹²³ geregelt. Dieses sieht u. a. vor, dass der Bundesrat die Mehrwertdienste regelt, um deren Missbrauch zu verhindern (Art. 12b FMG). Entsprechende Bestimmungen finden sich in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)¹²⁴. Diese definiert Mehrwertdienste als Dienstleistungen, «die über einen Fernmeldedienst erbracht und von einer Anbieterin von Fernmeldediensten zusätzlich zu Fernmeldediensten in Rechnung gestellt [werden]» (Art. 1 Bst. c. FDV). Mehrwertdienste können per Festnetz, Mobiltelefon (SMS und MMS), Internet oder Fax angeboten werden. Die FDV legt fest, dass Mehrwertdienste für die Benutzenden klar erkennbar sein müssen (Art. 36 Abs. 1 FDV) und Mehrwertdienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten einer separaten, für die Kundinnen und Kunden klar erkennbaren Nummernkategorie anzugehören haben (Art. 36 Abs. 5 FDV). Ausserdem müssen es die Anbieterinnen von Fernmeldediensten ihrer Kundschaft ermöglichen, den Zugang zu Mehrwertdiensten kostenlos zu sperren (Art. 40 FDV). Die Sperrung kann dabei alle Mehrwertdienste umfassen oder sich auf Mehrwertdienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten beschränken. Über diese Sperrmöglichkeit muss beim Vertragsabschluss und danach mindestens einmal jährlich informiert werden.

Das BAKOM überträgt den Fernmeldedienstanbieterinnen die Verwaltung und Zuteilung von Kurznummern an SMS- und MMS-Mehrwertdienste (gestützt auf Art. 13 der Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich AEFV¹²⁵). Dabei müssen die Fernmeldedienstanbieterinnen jene Kurznummernbereiche definieren, die ausschliesslich der Bereitstellung von Diensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten vorbehalten sind (Art. 15d Ziff.

¹²³ SR 784.10

¹²⁴ SR 784.101.1

¹²⁵ SR 784.104

2 AEFV) und für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sorgen. Zwischen den Fernmeldediensteanbieterinnen und den SMS- und MMS-Mehrwertdienstleistern bestehen hierzu vertragliche Beziehungen.

Spezifische Schutzbestimmungen für Minderjährige sieht Artikel 41 FDV vor. So müssen Anbieterinnen von Fernmeldediensten für Kundinnen und Kunden oder Hauptbenutzerinnen und Hauptbenutzer unter 16 Jahren, soweit deren Alter der Anbieterin bekannt ist, den Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten sperren. Um zu entscheiden, ob der Zugang gesperrt werden muss, sind die Anbieterinnen von mobilen Fernmeldediensten beim Abschluss eines Vertrags und beim Verkauf einer neuen Fernmeldeeinrichtung dazu verpflichtet, das Alter der Hauptbenutzerin oder des Hauptbenutzers zu registrieren, falls diese oder dieser unter 16 Jahre alt ist (Art. 41 Abs. 2 FDV). Im Zweifelsfall muss ein gültiger Reisepass, eine gültige Identitätskarte oder ein anderes für den Grenzübertritt in die Schweiz zulässiges Reisedokument vorgezeigt werden.

Neben den Bestimmungen zum Schutz vor pornografischen und erotischen Inhalten enthält das FMG auch Vorgaben für den Konsumentenschutz. So legt der Bundesrat Preisobergrenzen für Mehrwertdienste fest und erlässt Vorschriften zur Preisbekanntgabe (Art. 12b Abs. 1 FMG). Da der Problembereich der kommerziellen Risiken nicht im Fokus dieses Berichts steht, wird auf die entsprechenden Regelungen nicht weiter eingegangen.

5.1.5.2 **Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich Telekommunikation und Mehrwertdienste**

Im Telekommunikations- bzw. Mehrwertdienstebereich existieren vier Selbstregulierungsinitiativen mit Vorgaben zum Jugendschutz – drei seitens der Fernmeldediensteanbieterinnen und eine seitens der Mehrwertdiensteanbieter:¹²⁶

- Die «Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste»¹²⁷ des Schweizerischen Verbands der Telekommunikation (Asut) vom 30. Juni 2003: Sie entstand damals aufgrund einer Häufung von Problemen mit Mehrwertdiensten (betrügerische Angebote, hohe Rechnungen für Endkunden), welche zu einer steigenden Zahl von Reklamationen führten. Die unterzeichnenden Fernmeldediensteanbieterinnen setzen sich zum Ziel, für den Schweizer Mehrwert- und Verzeichnisdienstemarkt¹²⁸ Verhaltensregeln aufzustellen und deren Einhaltung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu überprüfen. Die Branchenvereinbarung fokussiert vor allem Vorgaben zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug und Standards zur Handhabung von Kundenreklamationen. Als eines unter vielen Themen enthält die Branchenvereinbarung auch Bestimmungen zum Jugendschutz. So wird festgelegt, dass Fernmeldediensteanbieterinnen die Mehrwertdiensteanbieter, mit welchen sie vertragliche Beziehungen haben, dazu verpflichten, die gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen einzuhalten und bei erotischen oder pornografischen Angeboten eine Altersidentifikation vorzunehmen. Diese Altersidentifikation hat gemäss Branchenvereinbarung dem eigentlichen Dienstangebot vorgelagert zu sein und den Anforderungen an die Einhaltung des Jugendschutzes zu genügen und diesen zu gewährleisten. Für Jugendliche unter 16 Jahren ist der Zugang zu solchen Angeboten durch die Fernmeldediensteanbieterin zu sperren. Dieselbe Zugangskontrollpflicht besteht für alle anderen Mehrwertdienste, die geeignet sein können, Kinder und Jugendliche sittlich zu gefährden oder in ihrem Wohl zu beeinträchtigen.

¹²⁶ Vgl. Latzer et al. 2015: 77-136

¹²⁷ http://www.asut.ch/de/publikationen/brancheninitiative/cat_view/1-publikationen/16-brancheninitiative/36-download-branchenvereinbarung (Stand: 26.01.2015)

¹²⁸ Bei Verzeichnisdiensten handelt es sich um Auskunftsdienste zu nationalen und internationalen Teilnehmerverzeichnissen (Rufnummernauskunft).

Bei der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste besteht keine staatliche Involvierung, es handelt sich daher um eine Selbstregulierung im engeren Sinne (vgl. Kapitel 2.1).

- Die «Brancheninitiative Asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft»¹²⁹ vom Juni 2008: Anlass für diese Brancheninitiative, bei welcher der Jugendmedienschutz im Zentrum steht, war «die Verschärfung des öffentlichen Diskurses über Jugendschutz in Neuen Medien»¹³⁰ und die wachsende Besorgnis der Asut, «dass sich Jugendliche durch die Neuen Medien Inhalten aussetzen, welche für ihre körperliche oder seelische Integrität nachteilig sein können».¹³¹ Sie wurde von Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange unterzeichnet und enthält sowohl Bestimmungen für den Mobilfunkbereich wie für den Internetbereich.

Bezüglich des Mobilfunkbereichs ist in der Brancheninitiative festgehalten, dass Mobilfunkabonnemente grundsätzlich von Personen abgeschlossen werden, welche das 18. Altersjahr erreicht haben und handlungsfähig sind. Bei jedem Abschluss muss zwecks Registrierung ein gültiger Pass oder eine ID vorgelegt werden. Jugendliche unter 18 Jahren können ebenfalls ein Abonnement erhalten und Mobilfunkdienstleistungen nutzen. Zwingend für den Vertragsabschluss ist in diesem Fall die schriftliche Zustimmung der Eltern auf der Vertragsurkunde. Beim Vertragsabschluss wird das Alter des Kunden und Nutzers erfasst und der Jugendschutz automatisch aktiviert. Auch beim Kauf einer Prepaid-Karte muss zwecks Registrierung ein gültiges Ausweisdokument vorgelegt werden. Auch hier wird das Geburtsdatum registriert und bei Kunden unter 16 Jahren der Jugendschutz aktiviert. Die Brancheninitiative hat somit bereits damals die Fernmeldediensteanbieterinnen dazu verpflichtet, bei Mobilfunkabonnements und Prepaid-Angeboten das Alter des Nutzers bzw. der Nutzerin zu erfassen, was mit der Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste von 2012 auch rechtlich verbindlich wurde. Mit der Brancheninitiative verpflichteten sich die unterzeichnenden Fernmeldediensteanbieterinnen ausserdem zur Einhaltung der allgemeinen rechtlichen Bestimmungen laut derer der Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischem oder pornografischem Inhalt von allen Kunden auf Wunsch jederzeit gesperrt werden kann. Eine Sperrung kann nur durch den Erwachsenen, der diese veranlasst hat, oder durch den Kunden, nachdem dieser das 16. Altersjahr erreicht hat, wieder aufgehoben werden. Schliesslich haben die Mobilfunkbetreiber alle Kunden mindestens einmal jährlich in der Rechnungsbeilage über die Möglichkeit zu informieren, Mehrwertdienste und Erwachsenenunterhaltung kostenlos sperren zu lassen.

Auch bei dieser Brancheninitiative der Asut handelt es sich um eine Selbstregulierung im engeren Sinne (vgl. Kapitel 2.1), da keine staatlichen Stellen involviert sind.

- Der «Code of Conduct mobile Mehrwertdienste»¹³² vom August 2007, welcher damals von vier Mobilfunkanbieterinnen (Swisscom AG, Sunrise AG, Orange Communication SA und Tele2 AG, letztere wurde unterdessen von Sunrise übernommen) unterzeichnet wurde und keine eigene Trägerorganisation hat: Der «Code of Conduct mobile Mehrwertdienste» beinhaltet in erster Linie Bestimmungen zur technisch-administrativen Koordinierung der Zuteilung und Verwaltung der Kurznummern an SMS- und MMS-Mehrwertdienste. Diese Aufgabe wird auf der Basis der AEFV vom BAKOM auf die Fernmeldediensteanbieterinnen übertragen. Der Code of Conduct enthält ausserdem Regeln zur einheitlichen Definition wichtiger Befehle/Keywords sowie zur Preisbekanntgabe und zu Preisobergrenzen, Werbung und Spam. Des Weiteren finden sich auch Vorgaben zum Jugendschutz, die sich an den gesetzlichen Anforderungen orientieren, wie das Verbot harter Pornografie, die

¹²⁹ http://www.asut.ch/de/publikationen/brancheninitiative/cat_view/1-publikationen/16-brancheninitiative/37-download-brancheninitiative (Stand: 26.01.2015)

¹³⁰ Latzer et al. 2015: 89

¹³¹ Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft (2008), Präambel, S 2.

¹³² <http://documents.swisscom.com/product/1000174-Internet/Documents/Landingpage-Mobile-Mehrwertdienste/10000-legal-code-of-conduct-de.pdf> (Stand: 26.01.2015)

Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten, die Bereitstellung von erotischen bzw. pornografischen Inhalten in separaten Nummernbereichen, Sperrmöglichkeiten sowie die Altersverifikation vor der Erbringung von Diensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten.

Bei dieser Brancheninitiative handelt es sich um eine Ko-Regulierung, da auf der Basis von Artikel 13 und 15d AEFV regulatorische Verantwortung vom BAKOM an die Anbieterinnen von Fernmeldediensten delegiert wird und diese die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen mit dem Code of Conduct präzisieren.

- Der «Ehrenkodex»¹³³ des Schweizerischen Verbands Mehrwertdienste (Savass) vom 13. Juni 2006: Mit dem Ehrenkodex definiert der Savass Verhaltensregeln für Mehrwertdienstleister. Die Mitglieder des Savass verpflichten sich zur Einhaltung der gesetzlichen Normen, der Verträge und des «Code of Conduct mobile Mehrwertdienste», welcher somit auch für sie verbindlich wird. Ausserdem sollen Kundenreklamationen mit der notwendigen Sorgfalt bearbeitet und möglichst im gegenseitigen Einvernehmen speditiv und kulant gelöst werden. Bezüglich Jugendschutz hält der Ehrenkodex fest, dass jedes Savass-Mitglied im Rahmen der technischen Möglichkeiten bei der Kommunikation von Angeboten der Erwachsenenunterhaltung (erotische bzw. pornografische Inhalte) das gesetzlich vorgeschriebene Schutzalter freiwillig von 16 auf 18 Jahre heraufsetzt.

Bei der Selbstregulierungsinitiative des Savass handelt es sich um eine Selbstregulierung im engeren Sinne (vgl. Kapitel 2.1), da keine staatlichen Stellen involviert sind.

Zusammenfassend kann das Regulierungssystem im Telekommunikations- und Mehrwertdienstebereich als 3-Säulen-System beschrieben werden:¹³⁴ Die erste Säule bilden die gesetzlichen Vorgaben des Fernmeldegesetzes und der Verordnung über Fernmeldedienste sowie die generellen Bestimmungen gemäss Strafgesetzbuch. Als zweite Säule bestehen vier Selbstregulierungsinitiativen der Fernmelde- bzw. Mehrwertdiensteanbieter. Mit der Ausnahme des «Code of Conduct mobile Mehrwertdienste» bestehen bei diesen Initiativen jedoch keine formalen Verbindungen zu staatlichen Institutionen. Schliesslich existieren als dritte Säule vertragliche Beziehungen zwischen den Fernmeldedienst- und Mehrwertdiensteanbietern.

5.1.6 Regulierung im Bereich des Internets

Im Internetbereich bestehen in der Schweiz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten keine spezifischen gesetzlichen Regelungen, die über die bereits genannten strafrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

Seitens der Branchen wurden zwei Selbstregulierungsvereinbarungen mit Massnahmen im Internetbereich initiiert, die nachfolgend näher beschrieben werden:

- Die «Brancheninitiative Asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft»¹³⁵: Neben den bereits weiter oben dargestellten Bestimmungen für den Mobilfunkbereich enthält diese Selbstregulierungsinitiative auch Regelungen für den Internetbereich. So verpflichten sich die unterzeichnenden Telekommunikationsunternehmen zu Massnahmen, welche Eltern, Erziehende und Lehrpersonen darin unterstützen sollen, «Kindern und Jugendlichen den Umgang mit den Neuen Medien in Selbstverantwortung zu lehren.»¹³⁶ Laut Brancheninitiative sind verschiedene Informationsmassnahmen vorgesehen wie die Information der Kunden

¹³³ http://savass.ch/files/downloads/ehrenkodex_savass_060613.pdf (Stand: 26.01.2015)

¹³⁴ Latzer et al. 2015: 100

¹³⁵ http://www.asut.ch/de/publikationen/brancheninitiative/cat_view/1-publikationen/16-brancheninitiative/37-download-brancheninitiative (Stand: 26.01.2015)

¹³⁶ Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft, S. 4f.

über das Thema Jugendmedienschutz (insbesondere bei Abschluss eines Internetzugangsvertrags) via Hotline, Verkaufsstellen oder Website sowie die Bereitstellung von kostenlosen Informationen zur Förderung der Medienkompetenz von Jugendlichen, Eltern, Erziehenden und Lehrpersonen in elektronischer Form und / oder als Druckerzeugnisse. Ausserdem legt die Brancheninitiative fest, dass die unterzeichnenden Unternehmen den Dialog mit spezialisierten Anspruchsgruppen und Verbänden pflegen und Organisationen und Personen, die sich im Bereich Jugendmedienschutz engagieren auf adäquate Weise unterstützen. Die Unternehmen haben je einen Jugendschutzbeauftragten oder eine Jugendschutzbeauftragte zu benennen, der bzw. die sich um die Umsetzung dieser Massnahmen kümmert und den Kunden für Anfragen und Auskünfte zur Verfügung steht.

Neben diesen Massnahmen zur Prävention und Information zur Verbesserung der Medienkompetenz sieht die Brancheninitiative auch die Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen (bspw. bezüglich Pornografie) vor und bezieht sich dabei v.a. auf die Rolle der Telekommunikationsunternehmen als Hosting Provider. Dabei sollen Geschäftspartner, welche Hosting-Dienste in Anspruch nehmen, zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen verpflichtet werden. Als zusätzliche freiwillige Massnahmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes verpflichten sich die unterzeichnenden Unternehmen ausserdem zur Kontrolle und Moderation der von ihnen für Kinder und Jugendliche angebotenen Chaträume. Schliesslich wollen sie ihren Kunden in ihrer Rolle als Internet Access Provider wirksame Internetfilter (namentlich Kinderschutz-Software) zum Download oder in anderer geeigneter Form anbieten.

- Der «Code of Conduct Hosting (CCH)»¹³⁷ der Swiss Internet Industry Association (Simsa) vom 1. Februar 2013 ist ein Verhaltenskodex für Schweizer Anbieter von Internet Hosting Diensten. Diese ermöglichen es Betreibern von Webseiten, Inhalte zu speichern, zu verarbeiten und Dritten öffentlich zugänglich zu machen. Der CCH legt für den Umgang mit unzulässigen Inhalten ein Notice-and-Takedown-Verfahren fest, welches in Kapitel 4.1 bereits beschrieben wurde. Der CCH ist für die Träger des Simsa-Gütesiegels «Swiss Quality Hosting» verbindlich, welches bisher fünf Unternehmen erhalten haben. Für die übrigen Mitglieder des Simsa stellt der CCH ein freiwillig zu nutzendes Hilfsmittel dar.

Da in den CCH keine staatliche Involvierung besteht, handelt es sich bei diesem Verhaltenskodex um eine Selbstregulierungsmassnahme im engeren Sinne (vgl. 2.1).

Des Weiteren wurden die im Film- und Computerspielebereich bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen der Siea und des SVV in den Jahren 2009 bzw. 2014 auf den Online-Bereich ausgeweitet.¹³⁸ Die entsprechenden Vorgaben bezüglich Alterskennzeichnung und Abgabekontrollen gelten somit auch für den Online-Verkauf der unterzeichnenden Unternehmen. So sieht bspw. der «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» vor, dass die Detailhändler für den Onlineverkauf und den Versandhandel «geeignete und genügende Altersprüfungsinstrumente einführen»¹³⁹.

5.1.7 Zusammenfassung der aktuellen Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte

Die Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus: Die Kompetenz zur Kinder- und Jugendmedienschutzregulierung liegt nach aktuell geltendem Recht je nach Medienart auf Bundesebene (Telekommunikation / Mehrwertdienste / Radio / TV) oder auf Kantonsebene (Kino / Film / Computerspiele). Die bundesgesetzlichen Bestimmungen verteilen sich auf unterschiedliche Gesetze. Teilweise bestehen in den Kantonen gesetzliche Grundlagen

¹³⁷ http://static.simsa.ch/1362151411/130201_simsa_cch_public_web.pdf (Stand: 26.01.2015)

¹³⁸ Vgl. Latzer et al. 2015: 45f

¹³⁹ SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz, Ziff. 2.1

Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte

bezüglich Altersklassifizierung und Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich. Darüber hinaus haben sich verschiedene Branchenverbände zu Selbstregulierungsmassnahmen verpflichtet.

Die aktuell bestehenden (Selbst-)Regulierungsmassnahmen im Bereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte werden auf der folgenden Seite in Tabelle 8 überblicksmässig dargestellt.

Tabelle 8: Aktuelle Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte

	Kino / Film / Computerspiele	Telekommunikation / Mehrwertdienste	Internet	Radio und TV / Abrufdienste	
Gesetzliche Grundlagen	<p>Art. 197 Abs. 1 StGB (Schutz von Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren vor weicher Pornografie)</p> <p>Art. 95 Abs. 1 BV</p> <p>Teilweise gesetzliche Grundlagen in den Kantonen zur</p> <p>Altersdeklaration</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kino: 12 Kantone - Filme: 3 Kantone - Computerspiele: 3 Kantone <p>(Kontrolle der) Abgabe- bzw. Zugangsbeschränkung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kino: 6 Kantone - Filme: 3 Kantone - Computerspiele: 3 Kantone 	<p>Art. 92 Abs. 1 BV</p> <p>Fernmeldegesetz (FMG):</p> <p>Art. 12b (Bundesrat regelt die MWD)</p> <p>Art. 12c (Streitschlichtung)</p> <p>Verordnung über Fernmeldedienste (FDV):</p> <p>Art. 36 Abs. 5 (Erkennbarkeit), Art. 40 (gratis Sperrsets)</p> <p>Art. 41 (Schutz Minderjähriger; Sperrung)</p> <p>Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV)</p>			<p>Art. 93 Abs. 1 BV</p> <p>Radio / TV: Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG): Art. 5 (Schutz vor jugendgefährdenden Sendungen durch Wahl der Sendezeit oder anderes); Art. 91 (Ombudsstelle); Art. 4 RTVV (akustische Ankündigung / optische Kennzeichnung)</p> <p>Europäisches Abkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen (Europarat)</p> <p>TV und Abrufdienste: EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie): gilt nicht für CH</p>
Selbstregulierung	<p>Vereinbarung für eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zwischen der KKJPD, ProCinema, SVV und der EDK</p> <p>ProCinema: keine Brancheninitiative</p> <p>SVV: Übernahme FSK bzw. Empfehlungen Filmkommission und Abgabekontrolle</p> <p>Siea: Übernahme PEGI und/oder USK und Abgabekontrolle</p>	<p>Asut: Verpflichtung zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben</p> <p>Savass: freiwillige Heraufsetzung des Schutzalters auf 18</p> <p>Code of Conduct mobile MWD: Verpflichtung zur Einhaltung der gesetzl. Vorgaben, technisch-administrative Koordinierung der Zuteilung und Verwaltung von Kurznummern</p>	<p>Asut: Einhaltung gesetzlicher Vorgaben, Kontrolle von eigenen Chatplattformen, Angebot von Jugendschutzsoftware, Kundeninfo und Jugendmedienschutzberatung, Benennung eines/einer Jugendbeauftragten, Förderung der Medienkompetenz</p> <p>Simsa: Verhaltensvorgaben bezügl. Notice-and-Takedown-Verfahren bei unzulässigen Inhalten</p> <p>SVV / Siea: Anwendung der Selbstregulierungsmassnahmen auf Online-Verkauf</p>	<p>Massnahmen der regionalen Unternehmenseinheiten der SRG (Jugendschutz bei Fernsehprogrammen)</p> <p>SVV: Einführung von Altersverifikationssystemen durch Detailhändler bei Online-Angebot zum Download von Filmen</p>	

5.2 Analyse der aktuellen Regulierung

Die aktuelle Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte wird in diesem Kapitel analysiert. Dazu werden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der (Selbst-)Regulierungsmassnahmen der Branchen und der Kantone sowie weiterer Prüfarbeiten herangezogen. Die Analyseerkenntnisse werden analog zu Kapitel 4. 2 entlang folgender Dimensionen dargestellt: allgemeinen Regulierungsgrenzen, Regulierungsstärken, Regulierungsschwächen und Vollzugsprobleme bzw. -defizite.

Regulierungsgrenzen

Der Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte sind durch die technische Entwicklung Grenzen gesetzt. Durch das Internet werden Inhalte und Dienste weltweit verfügbar und grösstenteils von ausländischen Anbietern bereitgestellt. Teilweise ist auch nur schwer oder gar nicht eruiert, wer der Absender ist. So kann im Internet fast unbegrenzt auf Filme zugegriffen werden, was sich auch in der Schweiz in der sinkenden Bedeutung des stationären Handels mit Filmen auf Bildtonträgern äussert.¹⁴⁰ Auch selbstproduzierte Filme sind heute ohne Probleme via Internet einem breiten Publikum zugänglich. Beim Handel mit interaktiver Unterhaltungssoftware nehmen ausserdem grosse internationale Vertriebsplattformen (z. B. Apple) mit eigener, vom PEGI-System unabhängiger Altersklassifizierung und direkten Vertriebskanälen eine immer grössere Rolle ein.¹⁴¹ Angesichts der Vielzahl der Anbieter und deren internationalen Zusammensetzung sind Regulierungsmassnahmen, die sich an die Anbieter richten – wie die Verpflichtung zur Alterskennzeichnung und Altersverifikation – vor allem im Internetbereich nur schwer umsetzbar.

Als Alternative wird hier v.a. seitens der Politik immer wieder die Filterung von ungeeigneten Inhalten genannt. Diese kann entweder seitens der Internetprovider auf Netzebene geschehen oder durch die Installation von Filterprogrammen auf Nutzerseite. Die Implementierung von umfassenden Filtersystemen auf Netzebene ist jedoch angesichts der Menge der im Internet zur Verfügung stehenden Inhalte schwierig. Ausserdem stellt die Filterung von Internetinhalten einen Eingriff in Grundrechte wie die Meinungs- und Informationsfreiheit dar und ist bedenklich, v.a. wenn sie ohne demokratische und rechtliche Kontrolle geschieht.¹⁴² Rechtlich unbedenklich ist dies nur bei absolut unzulässigen und strafrechtlich verbotenen Inhalten (wie bspw. bei der Sperrung des Zugangs zu Kinderpornografie-Seiten via Implementierung der KOBik-Liste durch die Internetprovider, Kapitel 4.1).

Die Regulierung via Abgabe von Filterprogrammen an Nutzende stösst ebenfalls an Grenzen, da solche technischen Lösungen der Marktentwicklung hinterherhinken und keinen vollumfänglichen Schutz bieten.¹⁴³ Jeder Jugendschutzfilter lässt Internetseiten durch, die eigentlich blockiert werden sollten, und blockiert Seiten, die keine bedenklichen Inhalte enthalten. Die Wirksamkeit von Jugendschutzfiltern darf generell nicht überschätzt werden. So zeigen Tests von international gängigen Jugendschutzfiltern, dass alle getesteten Produkte bezüglich Effektivität nur niedrige Werte erreichen.¹⁴⁴ Dies liegt u.a. daran, dass das Internet nicht nur aus einer Fülle von Webseiten, sondern auch aus unterschiedlichen Diensten wie E-Mail, Chat, Instant Messaging, Filesharing etc. besteht. Während Jugendschutzfilter beim Aufrufen von Internetseiten mit ungeeigneten Inhalten Schutz bieten, sind sie beim Mailen oder Chatten wirkungslos. Auch nutzergenerierte Inhalte (z.B. bei Facebook oder YouTube) stellen Jugendschutzprogramme vor Probleme und jede Filtertechnik ist durch technisch versierte Nutzende umgehbar. Schliesslich nutzen Jugendliche nebst dem Festnetz- und mobilen Internetzugang auch andere Möglichkeiten für den Austausch oder das Herunterladen von Daten aus dem Internet auf ihr Handy, beispielsweise über WLAN, Bluetooth, Infrarot oder USB. Insgesamt hebt der

¹⁴⁰ Latzer et al. 2015: 27

¹⁴¹ Latzer et al. 2015: 43

¹⁴² Latzer et al. 2015: 170 und Huegli / Bolliger 2015: 94-96

¹⁴³ Latzer et al. 2015: 174f

¹⁴⁴ Vgl. die von der EU-Kommission im Rahmen der Safer Internet Programme unterstützten SIP-Benchmark-Untersuchungen von Filterprogrammen; <http://sipbench.eu/> (Stand: 26.01.2015)

Einsatz von Filterprogrammen auf Nutzerseite das Schutzniveau und ist vor allem für Familien mit jüngeren Kindern zu empfehlen, ein umfassender Jugendschutz kann damit aber nicht gewährleistet werden.¹⁴⁵

Regulierungsstärken

Mit Artikel 197 Absatz 1 StGB existiert in der Schweiz ein Straftatbestand, der dazu dient, Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren davor zu schützen, dass sie mit pornografischen Darstellungen konfrontiert werden – unabhängig davon, über welche Medienart die Darstellung verbreitet oder zugänglich gemacht wird. Auf diese generelle gesetzliche Bestimmung können sich die (Selbst-)Regulierungsmassnahmen von Bund, Kantonen und Branchen für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Inhalten stützen.

Bezüglich gewalthaltiger und anderer für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte existiert mit der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film ein Gremium auf gesamtschweizerischer Ebene, welches für den Zugang zu öffentlichen Filmvorführungen und Filmen auf Bildtonträgern einheitliche Empfehlungen bezüglich des Zulassungsalters abgibt. In der Einbindung aller wichtigen Akteure (KKJPD, EDK, ProCinema, SVV) und der verschiedenen Landesregionen und -sprachen liegt das Potential für ein kohärentes Regulierungssystem.

Daneben sind durch den SVV bzw. die Siea im Filmsektor und im Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware Selbstregulierungsmassnahmen etabliert. Mit diesen Brancheninitiativen werden über 90% des Schweizer Marktes abgedeckt, so dass von einer weitreichenden Alterskennzeichnung von Filmen und Computerspielen ausgegangen werden kann.¹⁴⁶ Ausserdem sind die FSK- und PEGI-Alterskennzeichnungen bei 85 % der Eltern bekannt, 63 % der Eltern orientieren sich beim Einkauf zumindest manchmal daran und für 47.5 % der Eltern sind die Altersempfehlungen sehr nützlich.¹⁴⁷

Im Fernsehbereich haben sich die Unternehmenseinheiten des öffentlichen Rundfunks SRG SSR bezüglich der Kennzeichnung von jugendgefährdenden Fernsehsendungen und deren zeitlichen Ansetzung zu Jugendschutzmassnahmen verpflichtet, die weiter gehen als die gesetzlichen Bestimmungen des RTVG bzw. der RTVV. Ausserdem fallen viele europäische Fernsehprogramme und audiovisuellen Mediendienste auf Abruf, die in der Schweiz empfangen werden können, unter die AVMD-Richtlinie der EU, die einen noch weitergehenden Jugendschutz gewährleistet.

Im Telekommunikation-, Mehrwertdienste- und Internetbereich haben die Branchen ebenfalls Selbstregulierungsmassnahmen vereinbart, die an sich über die gesetzlichen Regelungen hinausgehen und diesbezüglich einen Mehrwert bringen. So setzt der Branchenverband Savass das Jugendschutzalter bei der Kommunikation von Erwachsenenunterhaltung (erotische bzw. pornografische Inhalte) im Mehrwertdienstebereich freiwillig von 16 auf 18 Jahre herauf. Die Asut sieht in ihrer Brancheninitiative u. a. vor, Kunden zum Thema Jugendmedienschutz zu informieren und Jugendschutzfilter abzugeben. Die einzelnen Unternehmen sollen ausserdem je einen Jugendschutzbeauftragten oder ein Jugendschutzbeauftragte benennen, der bzw. die sich um die Umsetzung dieser Massnahmen kümmert und Kunden für Anfragen zur Verfügung steht.

Regulierungsschwächen

Bei der Analyse der bestehenden Regulierung in den einzelnen medienspezifischen Regelungsfeldern können neben den oben genannten Stärken folgende Schwächen identifiziert werden:

¹⁴⁵ Siehe auch die Antwort des Bundesrates auf die Motion Savary (11.3314 «Pornografie im Internet: vorbeugend handeln»): http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113314 (Stand: 26.01.2015).

¹⁴⁶ Latzer et al. 2015: 72

¹⁴⁷ Latzer et al. 2015: 74 ; Diese Ergebnisse stammen aus einer repräsentativen Elternbefragung, welche im Rahmen der Studie von Latzer et al. (2015) in Zusammenarbeit mit einem Markt- und Sozialforschungsinstitut (gfs Zürich) im Juni 2013 durchgeführt wurde.

Für den Bereich der öffentlichen Filmvorführungen, der Filme auf Bildtonträgern und der interaktiven Unterhaltungssoftware fehlen in der Mehrheit der Kantone gesetzliche Vorgaben zur Alterskennzeichnung und zur Zugangs- bzw. Abgabekontrolle.¹⁴⁸ Es existiert zwar die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film, welche Empfehlungen bezüglich Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern abgibt, die gemäss Vereinbarung gesamtschweizerisch gelten sollen. In den meisten Kantonen sind jedoch die Alterskennzeichnung und die Zugangs- bzw. Abgabekontrolle nicht gesetzlich vorgeschrieben. Im Kinobereich existiert diesbezüglich auch keine Selbstregulierung seitens der Branche. Im Bereich der Filme auf Bildtonträgern verpflichtet sich die Branche zwar zur Übernahme der FSK-Alterskennzeichnung bzw. der Alterseinstufung der Kommission sowie zu Abgabekontrollen im Verkauf, die Umsetzung dieser Massnahmen wird jedoch nicht durch die Branche kontrolliert. Eine Lücke in der Selbstregulierung besteht v.a. in der italienischsprachigen Schweiz, da dort die Verkaufsstellen Filme häufig direkt aus Italien beziehen und diese keine Alterssignalisierung vorweisen.

Die in wenigen Kantonen bestehenden Vorgaben zur Alterskennzeichnung und Zugangs- bzw. Abgabekontrolle beziehen sich teilweise nur auf einzelne Medienarten (insbesondere öffentliche Filmvorführungen) und weichen voneinander ab. Nur ein Kanton schreibt die Übernahme der Empfehlung bezüglich Zulassungsalter der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film vor. Schliesslich werden seitens der Kantone nur sehr vereinzelt Kontrollen durchgeführt.

Ausserdem existieren in der Schweiz für verschiedene Medienarten unterschiedliche Alterskennzeichnungssysteme.¹⁴⁹ Die Darstellung der Alterskennzeichnung und die verwendeten Alterskategorien unterscheiden sich, je nachdem ob es sich um einen Kinofilm, eine DVD, ein Game oder einen im Fernsehen gezeigten Film handelt. Angesichts der durch die Digitalisierung ausgelösten Konvergenz ist eine solche mediengattungsspezifische Alterseinstufung und -kennzeichnung aus Eltern- bzw. Nutzersicht nur schwer nachvollziehbar. Ein einheitliches, konvergentes Altersklassifikations- und Alterskennzeichnungssystem würde zudem die öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz verbessern.

Bezüglich der im Rahmen der Selbstregulierung durch den SVV und die Siea durchgeführten Alterskennzeichnung von Filmen und Computerspielen fällt auf, dass im Filmbereich die Grösse und Platzierung der SVV-Alterskennzeichnung nicht ideal ist, da sie sich auf der Rückseite des Films befindet und sehr klein ist.¹⁵⁰ Auch fehlen hier im Gegensatz zum Computerspielebereich Hinweise, ob ein Film bestimmte Inhalte wie Gewalt, vulgäre Sprache oder pornografische Darstellungen enthält. Im Computerspielebereich werden Games teilweise sowohl mit der PEGI- wie auch mit der USK-Alterskennzeichnung versehen, die voneinander abweichen können, was bei Erziehenden zu Verwirrung führt.¹⁵¹

Für den Telekommunikations- und Internetbereich bildet das FMG keine allgemeine Ermächtigungsgrundlage, um dem Bundesrat den Erlass von Jugendschutzrecht zu erlauben, welches über die Regelung der Mehrwertdienste hinausgeht.¹⁵² So existiert bisher in der Schweiz bspw. keine rechtliche Verpflichtung der Internet Access Provider zur Information der Kunden über Jugendschutzfilter oder gar zu deren kostenlosen Abgabe¹⁵³. Darüber hinaus mangelt es innerhalb der Selbstregulierung durch die Branchenverbände an Kontroll- bzw. Sanktionsmechanismen.¹⁵⁴

So sehen die Telekommunikationsanbieter und Mehrwertdienstleister in ihren Selbstregulierungsinitiativen zwar eine Altersverifikation vor, um Kinder und Jugendliche vor pornografischen Inhalten zu schützen. Diese beruhen aber in der Praxis meist auf einer Selbstdeklaration

¹⁴⁸ Vgl. Huegli / Bolliger 2015

¹⁴⁹ Schulz et al. 2015: 127

¹⁵⁰ Latzer et al. 2015 : 32

¹⁵¹ Latzer et al. 2015 : 45

¹⁵² Vgl. Bundesrat 2012a: 40

¹⁵³ Wie dies u.a. von der Motion Savary (11.3314 «Pornografie im Internet: vorbeugend handeln») gefordert wird, siehe auch Kapitel 1.1.3.

¹⁵⁴ Latzer et al. 2015: 135 und 173

der Nutzer, womit der Kinder- und Jugendschutz nicht gewährleistet ist. Die Branchenverbände haben bisher darauf verzichtet, zu der in ihren Verhaltenscodizes vorgesehenen Altersverifikation klare Vorgaben zu machen bzw. die Implementierung effektiver Altersverifikationssysteme zu fördern.¹⁵⁵

Ganz allgemein nimmt das Thema Jugendschutz innerhalb der Telekommunikations-, Mehrwertdienste- und Internetbranchen keinen zentralen Stellenwert ein. Der Telekommunikationsbranchenverband Asut wurde ausserdem im Jahr 2012 durch den Austritt wichtiger Akteure des Fernmeldesektors (UPC Cablecom, Orange und Sunrise) geschwächt. Dies erschwert die Weiterentwicklung der Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendmedienschutz, obwohl sich die einzelnen ausgetretenen Telekommunikationsunternehmen bereit erklärt haben, die Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz aufrechtzuerhalten.¹⁵⁶ Der Austritt verdeutlicht ein generelles Problem der Selbstregulierung im Telekommunikationssektor: die starken Marktmachtunterschiede innerhalb der Branche erschweren ein Aushandeln von Selbstregulierungsmassnahmen.

Die gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen im Bereich der Fernsehprogramme (RTVG, RTVV) schreiben keine generellen Alterskennzeichnung vor, sondern regeln einzig, dass jugendgefährdende Sendungen akustisch anzukündigen oder optisch zu kennzeichnen sind und die Sendezeit so zu wählen ist, dass Minderjährige nicht mit solchen Sendungen konfrontiert werden. Bezüglich Abrufdienste wie Video on demand fehlen in der Schweiz – im Gegensatz zu allen EU-Mitgliedstaaten und Ländern wie Norwegen und Australien – spezifische gesetzliche Jugendschutzbestimmungen. Einzig der «Movie-guide Code of Conduct» des SVV sieht vor, dass die unterzeichnenden Detailhändler der Schweizer Home Entertainment Branche sich zur Einführung eines geeigneten Altersprüfungsinstruments verpflichten.

Vollzugsprobleme bzw. -defizite

Die Kompetenz für den Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen liegt bei den Kantonen. In Kapitel 4. 2 wurde bereits auf die spezifischen Herausforderungen hingewiesen, mit denen die Kantone hierbei konfrontiert sind, wie bspw. die riesigen Datenmengen im Internet. Diese gelten analog für den Schutz der Kinder und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen (Art. 197 Abs. 1 StGB).

Daneben sind die Kantone auch für den Erlass und die Umsetzung von gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen bezüglich öffentlicher Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware zuständig, solange der Bund von seiner verfassungsmässigen Gesetzgebungskompetenz (Art. 95 Abs. 1 BV) in diesem Bereich keinen Gebrauch macht. Die Ergebnisse der Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone¹⁵⁷ zeigen, dass diese ihre Kompetenz höchst unterschiedlich ausgestalten und uneinheitlich vollziehen (siehe die Ausführungen unter den Regulierungsschwächen). Auch ist bei der Befragung der zuständigen kantonalen Behörden aufgefallen, dass diese die gestellten Fragen zur kantonalen Regulierung teilweise wiederholt im Widerspruch zu den geltenden kantonalen Gesetzen beantwortet haben und somit die eigenen gesetzlichen Bestimmungen nicht zu kennen scheinen.¹⁵⁸ Ausserdem war es für die Forschenden teilweise schwierig oder gar unmöglich, in den Kantonen eine für die Regulierung im Film- und Computerspielebereich zuständige Stelle zu finden. Dies betraf natürlich v. a. Kantone mit einem liberalisierten System, d. h. ohne gesetzliche Regulierung.¹⁵⁹

Die Umsetzung und Wirkung der Selbstregulierungsinitiativen der Branchen zum Jugendmedienschutz wurde von Latzer et al. (2015) mittels verschiedener Wirksamkeitstests untersucht:

¹⁵⁵ Latzer et al. 2015: 135

¹⁵⁶ Latzer et al. 2015: 92f

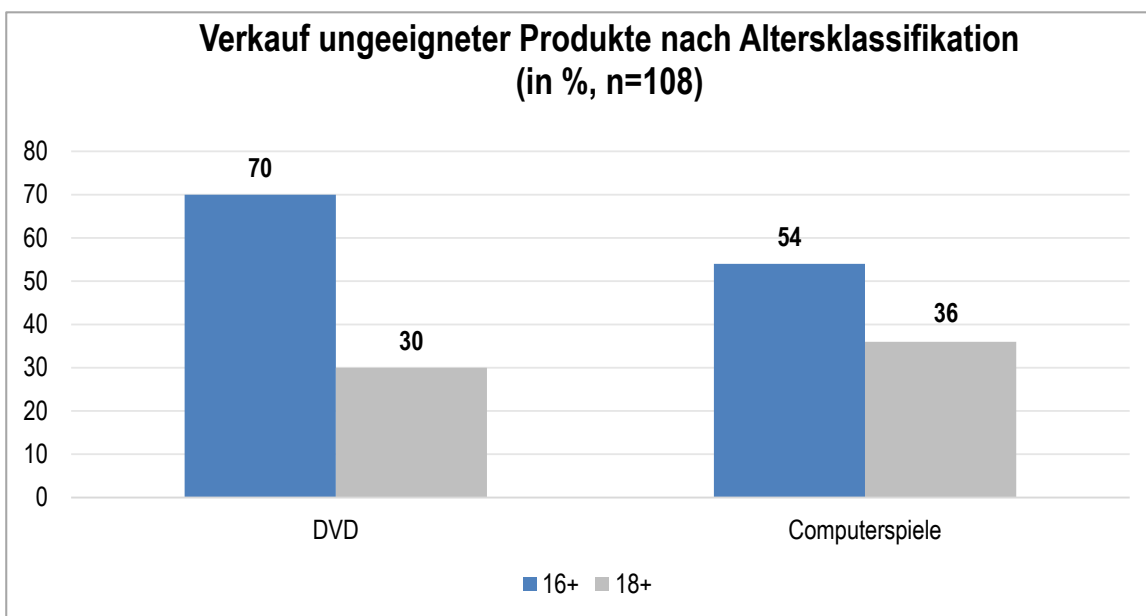
¹⁵⁷ Vgl. Huegli / Bolliger 2015

¹⁵⁸ Huegli / Bolliger 2015: siehe insbesondere die Fussnoten zu den Tabellen auf den Seiten 23, 26f und 28.

¹⁵⁹ Huegli / Bolliger 2015: 7

So wurden im Film- und Computerspielebereich sowohl im stationären Handel wie auch online explorative Testkäufe durchgeführt. Die Kauftests im stationären Handel wurden schweizweit in 108 Verkaufsstellen von Unternehmen durchgeführt, die sich der Selbstregulierung des SVV oder der Siea angeschlossen haben.¹⁶⁰ Dabei haben Testkäufer und -käuferinnen im Alter von 14 Jahren versucht, Filme oder Computerspiele «ab 16» und «ab 18» Jahren zu erwerben. Die Überprüfung erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Blauen Kreuz Schweiz, welches eine langjährige Erfahrung in der Durchführung von Alkoholtstkäufen hat. Die Jugendlichen konnten in 47 % aller Testkäufe ein Produkt beziehen, welches nicht für ihr Alter geeignet war. Dabei hat der Jugendschutz bei den höher eingestuften Produkten (18+) deutlich besser funktioniert als bei den niedriger eingestuften Produkten (16+). Erstere konnten in 32 % der Testkäufe bezogen werden, letztere wurden in 64 % der Fälle an die Jugendlichen verkauft. Differenziert nach Filmen und Computerspielen ergibt sich folgendes Bild (siehe Abbildung 1):

Abbildung 1: Verkaufte DVDs und Computerspiele im stationären Handel



Quelle: Latzer et al. 2015: 59

Hierbei muss noch unterschieden werden nach Unternehmensgrösse: Während die Abgabekontrolle bei mittleren und grösseren Unternehmen zu 65 % bzw. 63 % funktioniert, trifft dies bei kleinen Unternehmen mit nur einer Verkaufsstelle in nur 29 % der Kaufversuche zu. Mögliche Gründe für die schlechteren Ergebnisse der kleinen Unternehmen sind laut Forscher «ein höherer wirtschaftlicher Druck für Kleinanbieter, das Fehlen technischer Kontrollmassnahmen an den Kassen, keine adäquate Schulung des Verkaufspersonals oder fehlende Problemsensibilität.»¹⁶¹

Die Verhaltenskodizes des SVV und der Siea enthalten ausserdem die Vorgabe, dass in den einzelnen Verkaufsstellen sichtbar über die Altersklassifizierungssysteme und die Abgabekontrollen informiert werden soll. Dies war jedoch nur in 27 % der getesteten Verkaufsstellen der Fall.

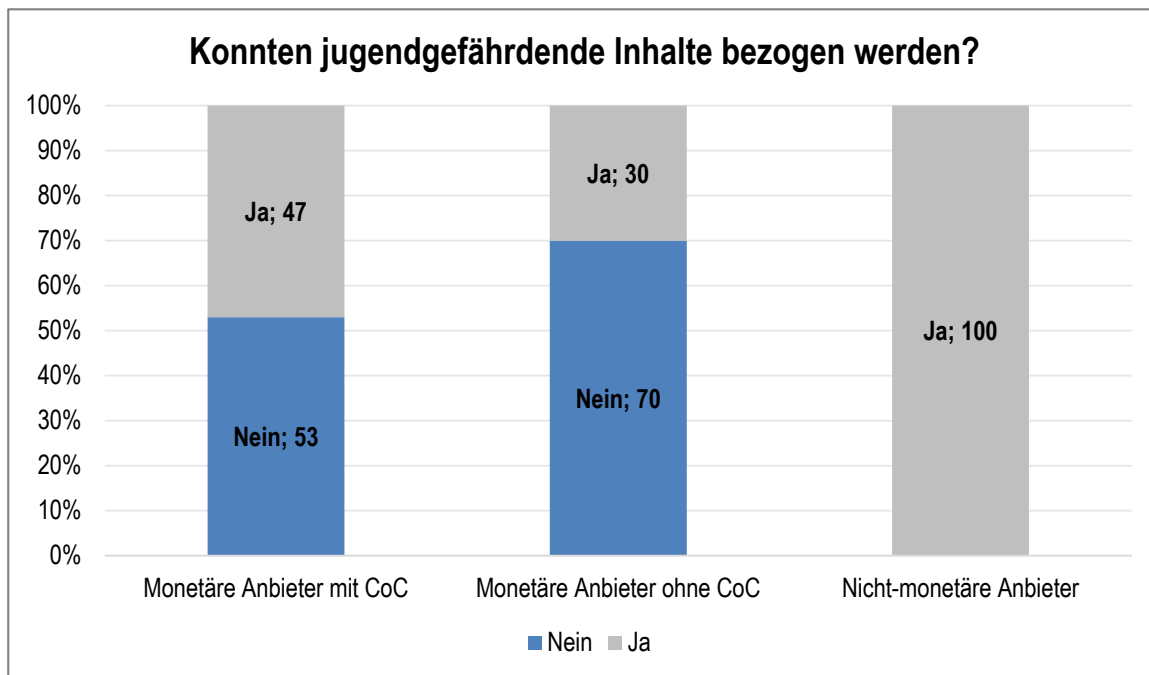
Um ein Gesamtbild der Wirksamkeit von Massnahmen zum Jugendmedienschutz beim Bezug von Filmen und Computerspielen zu erhalten, wurden zusätzlich insgesamt 90 Online-Tests durchgeführt. Dabei wurden drei unterschiedliche Arten von Online-Bezugskanälen getestet:

¹⁶⁰ Latzer et al. 2015: 56f; Es ist darauf hinzuweisen, dass die Untersuchungsergebnisse auf der Basis dieser Fallzahl erste Orientierungswerte liefern, aber keine statistisch repräsentative Ergebnisse darstellen.

¹⁶¹ Latzer et al. 2015: 60

a) monetär orientierte Online-Shops von Unternehmen, die sich der Selbstregulierung angeschlossen haben; b) monetär orientierte Shops, welche der Selbstregulierung des SVV bzw. der Siea nicht unterworfen sind und c) nicht-monetär orientierte Bezugskanäle wie Streaming- oder Torrentportale.¹⁶² Ein Film oder ein Computerspiel galt dann als erworben, wenn nicht jugendfreie Inhalte (18+) ohne Hilfe von volljährigen Personen oder Gegenständen, die eine Volljährigkeit voraussetzen (Kreditkarte), erworben oder bezogen werden konnten. Dies war in 59 % der Testkäufe der Fall. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse der Testkäufe nach Art des Online-Bezugskanals:

Abbildung 2: Verkaufte/abgegebene DVDs und Computerspiele via Online-Bezugskanäle



Quelle: Latzer et al. 2015: 65

Im monetären Bereich zeigt sich, dass Jugendliche in Online-Shops von Unternehmen, die sich den Verhaltenskodizes unterworfen haben, in 47 % der Versuche ungeeignete Inhalte beziehen konnten, während es bei den Online-Shops, die den Verhaltenskodizes nicht unterstellt sind, nur 30 % waren.¹⁶³

Demgegenüber konnten im nicht-monetären Bereich alle Bezugsversuche durchgeführt werden. Allerdings setzte dies ein spezifisches Wissen voraus über die Webadresse eines Torrentregisters, das Herunterladen und Installieren einer speziellen Software sowie die schwierige Navigation innerhalb dieser Internetseiten.¹⁶⁴ Solche Bezugskanäle können nur von Jugendlichen mit hoher technischer Versiertheit genutzt werden.

Zur Untersuchung der Umsetzung und Wirksamkeit der Jugendschutzmassnahmen im Telekommunikations- und Internetbereich wurden Eltern von Minderjährigen in einer repräsentativen Untersuchung danach gefragt, ob sie auf den Computern, Tablets oder Mobiltelefonen,

¹⁶² Latzer et al. 2015: 61f. Als «Streaming-Portal» bezeichnet man gemäss Wikipedia «webbasierte Portale wie z. B. Netflix, die Angebote aus dem Bereich des Streaming Media sammeln und so quasi eine Art elektronische Fernsehprogrammzeitschrift für Streaming-Inhalte im Internet zusammenstellen.» Ein «Torrent» ist ein «kollaboratives Filesharing-Protokoll, das sich besonders für die schnelle Verteilung grosser Datenmengen eignet.» Wikipedia (Stand: 26.01.2015).

¹⁶³ Warum die den Verhaltenskodizes nicht angeschlossenen Online-Shops hier besser abschneiden, konnte nicht eruiert werden.

¹⁶⁴ Latzer et al. 2015: 65f

die ihre Kinder nutzen, Jugendschutzfilter installiert haben.¹⁶⁵ Es hat sich gezeigt, dass 53 % der Eltern, deren Kinder solche Geräte nutzen, auf mindestens einem der Geräte einen Jugendschutzfilter installiert haben. Bei Tablets und Computern haben 43 % bzw. 41 % der Befragten Filter installiert. Auf den Mobiltelefonen, die Kinder benutzen, haben nur 23 % der befragten Eltern einen Jugendschutzfilter installiert. Eltern nutzen somit die Möglichkeit Jugendschutzfilter zu installieren nur sehr bedingt. Nur 26 % der befragten Eltern geben an, sich gut oder sehr gut mit Jugendschutzfiltern auszukennen. Die Mehrheit der Schweizer Eltern schätzt ihre Kompetenz im Umgang mit Jugendschutzfiltern als (eher) schlecht ein.

Gleichzeitig wurde in der Befragung erhoben, wie Eltern beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind über Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten bzw. informiert wurden.¹⁶⁶ Dadurch wurde verifiziert, wie die Telekommunikationsunternehmen die vereinbarten Jugendschutzmassnahmen vollziehen. Die Ergebnisse zeigen, dass 71 % der Eltern beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind gar nicht hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden sind. Weitere 8 % geben an, «oberflächlich» beraten worden zu sein. Nur 6 % der Eltern wurden beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind umfassend und kompetent über Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass die vereinbarten Selbstregulierungsmassnahmen (Beratung zum Jugendschutz) von den Verkaufsstellen der Telekommunikationsunternehmen nicht adäquat umgesetzt werden. Angesichts der geringen Prozentzahl von Eltern, die auf von ihren Kindern benutzten Mobiltelefonen Jugendschutzfilter installieren, scheint jedoch gerade hier ein Bedarf zu bestehen. Ausserdem liegt die von führenden Schweizer Telekommunikationsunternehmen in ihrer Rolle als Internet Access Provider gegen Entgelt angebotene Software «F-Secure Internet Security» in den SIP-Benchmark-Untersuchungen lediglich im hinteren Mittelfeld.¹⁶⁷

5.3 Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs

Aus der Beschreibung und Analyse der Regulierung im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte lässt sich in verschiedener Hinsicht ein Handlungsbedarf ableiten:

Erstens ist der inhaltebezogene Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz höchst fragmentiert und uneinheitlich. Je nach Medienart liegt nach aktuell geltendem Recht die Regulierungskompetenz auf Bundesebene oder bei den Kantonen. Innerhalb der jeweiligen medien-spezifischen Regulierungssysteme wird auf je verschiedene Schutzinstrumente zurückgegriffen. Ein solch fragmentiertes, medien-spezifisch unterschiedlich ausgestaltetes Kinder- und Jugendmedienschutzsystem ist angesichts der durch die Digitalisierung ausgelösten Konvergenz von Geräten, Inhalten und Diensten und deren ortsunabhängigen Verfügbarkeit nicht zeit-gemäss. Gleichzeitig stellt sich hier der Handlungsbedarf nach einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit, da die Weiterentwicklung der Systeme zur Alterskennzeichnung wie im Bereich der Computerspiele im internationalen Verbund erfolgen muss.

Zweitens weist der Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz Regulierungslücken auf: Die Alterskennzeichnung und Zugangs- bzw. Abgabekontrolle im Bereich der öffentlichen Film-vorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware ist in den meisten Kantonen nicht gesetzlich geregelt. Und die wenigen Kantone, die regulieren, tun dies auf sehr heterogene Art und Weise. Auch bei der bundesgesetzlichen Regulierung im Fernseh- und Fernmeldebereich bestehen gewisse Schutzlücken (bezüglich Abrufdiensten wie Video on demand und Jugendschutzmassnahmen der Fernmeldedienstanbieter).

¹⁶⁵ Latzer et al. 2015: 160. Die Befragung wurde im Rahmen der Studie von Latzer et al. (2015) in Zusammenarbeit mit einem Markt- und Sozialforschungsinstitut (gfs Zürich) im Juni 2013 durchgeführt.

¹⁶⁶ Latzer et al. 2015: 166

¹⁶⁷ Latzer et al. 2015: 174f

Drittens lassen die bestehenden Schutzinstrumente Schwächen erkennen. Entwicklungspotential besteht bspw. bei der Alterskennzeichnung von Filmen und Computerspielen (gute Platzierung, Erweiterung der Kennzeichnung von Filmen um inhaltliche Deskriptoren), den Altersverifikationssystemen (wirksame technische Lösung) und den Filtermöglichkeiten (technische Weiterentwicklung).

Viertens hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der (Selbst-)Regulierungsmassnahmen sowohl seitens der Kantone bzw. des Bundes wie auch seitens der Branchen (mit Ausnahme der Siea) nicht bzw. nur sehr eingeschränkt und unsystematisch kontrolliert wird. Angesichts der identifizierten Vollzugsdefizite und den eher ernüchternden Resultate der Wirksamkeitstests lässt sich hier ein weiterer Handlungsbedarf ausmachen.

Schliesslich ist es wichtig, sich den Grenzen der Regulierung immer bewusst zu sein: Der globale Charakter des Internets und die Tatsache, dass der grösste Teil der Inhalte von ausländischen Anbietern bereitgestellt wird, erschwert sowohl den Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen wie auch an Anbieter gerichtete Regulierungsmassnahmen wie die Implementierung von Altersverifikationssystemen und Abgabekontrollen. Es kann also nicht vollständig verhindert werden, dass für Kinder und Jugendliche ungeeignete Inhalte öffentlich verbreitet werden. Deshalb sind ergänzende Massnahmen notwendig. Wie der Bundesrat bereits im Fernmeldebericht 2014¹⁶⁸ ausgeführt hat, bieten Filterprogramme zwar keine absolute Sicherheit vor ungewollten Inhalten beim Surfen im Internet. Sie vermögen aber das Schutzniveau zu erhöhen und tragen dazu bei, Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Inhalten im Internet zu schützen. Regulierende Massnahmen alleine können jedoch keinen vollumfänglichen Kinder- und Jugendmedienschutz gewährleisten und sind immer mit Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenz der Nutzenden zu ergänzen.

5.4 Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht und auf internationaler Ebene

Schulz et al. (2015) haben in ihrer Studie die Kinder- und Jugendmedienschutzsysteme und -instrumente in 14 Ländern untersucht und Empfehlungen für die Schweiz formuliert. Dabei hat sich gezeigt, dass die Altersklassifizierung von Inhalten *das* zentrale Schutzinstrument ist. Alle untersuchten Staaten kennen ein solches Altersklassifizierungssystem für mediale Angebote. Mit Ausnahme der Schweiz schreiben auch alle geprüften Staaten eine Alterskennzeichnung gesetzlich vor, wobei nicht in allen Ländern dieselben Altersstufen gelten.¹⁶⁹ Einige Staaten regulieren darüber hinaus auch den Verkauf oder die Weitergabe der gekennzeichneten Angebote gesetzlich.

Die Altersklassifizierung kann grundsätzlich durch staatliche Klassifikationsgremien, Selbstregulierungseinrichtungen der Industrie, unabhängige nicht-staatliche Stellen oder die Inhalteanbieter selber durchgeführt werden. Gemäss Latzer et al. (2015) ist aus theoretischer Sicht für die Altersklassifizierung von Inhalten ein Regulierungssystem sinnvoll, «das auf einer signifikanten Involvierung der Industrie in der operativen Praxis der Alterseinstufung bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle basiert.»¹⁷⁰ Durch die selbstregulatorische Tätigkeit der Branchen kann eine stetig wachsende Menge audiovisueller Produkte mit Alterskennzeichnungen versehen werden, wodurch staatliche Stellen entlastet werden. Allerdings ist es angesichts der ökonomischen Anreize seitens der Industrie, möglichst viele Produkte zu verkaufen, auch wichtig, dass das Alterskennzeichnungssystem öffentlich beaufsichtigt wird. In diesem Sinne sollte die Altersklassifizierung nicht der reinen Selbstkontrolle der Branchen überlassen werden.

¹⁶⁸ Bundesrat 2014: 53

¹⁶⁹ Schulz et al. 2015: 35

¹⁷⁰ Latzer et al. 2015: 74

Bezüglich der regulatorischen Ausgestaltung einer solchen Altersklassifizierung erscheinen aus wissenschaftlicher Sicht Modelle der Ko-Regulierung grundsätzlich als erfolversprechend.¹⁷¹ In solchen Regulierungsmodellen obliegt die Altersklassifizierung privatwirtschaftlichen Stellen bzw. den Branchen. Gleichzeitig sind diese Stellen und / oder ihre Alterseinstufungen gesetzlich geregelt, so dass eine staatliche Kontrolle der Akteure, ihrer Prozesse und Entscheidungen gewährleistet ist. Dies funktioniert jedoch nur, wenn seitens der Wirtschaft ein grosser Teil der heimischen Akteure involviert ist.

So wäre es für Huegli / Bolliger (2015) denkbar, «dass der Bund die Verbindlichkeit der Empfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film herstellen würde, indem er die Branche dazu verpflichten würde, die Empfehlungen der Kommission zu übernehmen.»¹⁷² Aus Sicht der Forschenden wäre dies der Lösung vorzuziehen, bei der jeder einzelne Kanton entsprechende gesetzliche Grundlagen erlässt. Dies in Anbetracht der Tatsache, «dass die Entwicklung in den Kantonen in den letzten Jahren heterogen verlief und sich verschiedene Kantone eher in Richtung Liberalisierung entwickeln, d.h. bestehende gesetzliche Bestimmungen im Bereich Film ausser Kraft setzen bzw. gesetzt haben»¹⁷³. Mit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Alterskennzeichnung und / oder Zutritts- bzw. Abgabekontrolle könnte zudem auch derjenige Teil des Schweizer Marktes abgedeckt werden, der sich bisher nicht den Selbstregulierungsinitiativen angeschlossen hat.

Darüber hinaus plädieren die Forschenden für eine möglichst medienübergreifende Altersklassifizierung von Inhalten. Dies bedeutet, dass über die verschiedenen Medientypen hinweg Medieninhalte entlang gleicher Altersstufen und mit einheitlichen Symbolen gekennzeichnet werden sollen.¹⁷⁴ Die durch die Digitalisierung ausgelöste Konvergenz habe zur Folge, dass eine mediengattungsspezifische Einstufung und eine faktische Nicht-Klassifizierung von bspw. Videos on Demand nicht mehr länger zielführend erscheine.¹⁷⁵ Aus Sicht der Forschenden sollte die Altersklassifizierung von Inhalten ergänzt werden durch eine verbesserte Durchsetzung von Zugangskontrollen im Verkauf sowie die Implementierung von technischen Zugangshürden im Internet.¹⁷⁶

Eine verbesserte Abgabekontrolle könnte im Film- und Computerspielebereich gemäss Latzer et al. (2015)¹⁷⁷ durch die regelmässige Durchführung von Testkäufen erreicht werden. Solche Testkäufe können – wie es die Siea heute schon macht – durch die Branche durchgeführt werden. Gegebenenfalls könnten die Testkäufe behördlich mitfinanziert und kontrolliert werden. Die Ergebnisse müssten durch die Verbände kommuniziert und Verstösse sanktioniert werden. Falls dies nicht ausreicht, schlagen auch Latzer et al. (2015) die Prüfung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Alterskennzeichnung und Abgabekontrolle vor.

Bezüglich weiterer bestehender Schutzinstrumente sehen die Forschenden folgendes Verbesserungspotential:¹⁷⁸ Für den Onlinehandel mit Produkten, die erst ab 18 Jahren freigegeben sind, gilt als wirksamstes Schutzinstrument die Bezahlung mit Kreditkarte oder verpflichtender Ausweiskontrolle. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es inzwischen auch für Minderjährige Prepaid-Kreditkarten gibt. Im Mehrwertdienstebereich müsste die Selbstregulierungsinitiative der Mehrwertdienstleister unmissverständlich klarmachen, dass eine einfache Selbstdeklaration der Nutzenden den rechtlichen Anforderungen der Zugangskontrolle bei pornografischen Inhalten nicht genügt, und es müssten wirksame Altersverifikationssysteme entwickelt und implementiert werden. Für den Schutz vor Inhalten, die nur für bestimmte Altersgruppen ungeeignet sind, drängen sich nutzerseitige Filterprogramme auf. Dabei gilt es jedoch zu gewährleisten, dass Eltern die Grenzen der Wirksamkeit von Filtern kennen und sich bewusst

¹⁷¹ Schulz et al. 2015: 70f

¹⁷² Huegli / Bolliger 2015: 87

¹⁷³ Huegli / Bolliger 2015: 86

¹⁷⁴ Schulz et al. 2015: 120-125 (Empfehlung 5)

¹⁷⁵ Schulz et al. 2015: 120

¹⁷⁶ Schulz et al. 2015: 125-132 (Empfehlung 6)

¹⁷⁷ Latzer et al. 2015: 207

¹⁷⁸ Latzer et al. 2015: 207-211; Schulz et al. 2015: 132

sind, dass der Einsatz von Filtern kein Ersatz für Medienkompetenz ist. Die Fernmelde-diensteanbieterinnen müssten ausserdem ihre Jugendschutzberatung an den Verkaufsstellen stark verbessern. Schliesslich sollte die Brancheninitiative der Asut aus Sicht der Forschenden inhaltlich weiterentwickelt und innerhalb der Branche verbreitet werden. Ganz grundsätzlich wäre es wichtig, dass das Thema Jugendschutz stärker im Branchenverband verankert wird.

Auf europäischer Ebene verfolgt die EU die Strategie für ein besseres Internet für Kinder¹⁷⁹. Dabei will sie neben verschiedenen Massnahmen im präventiven Bereich, im Bereich der Regulierung auf die Schaffung sicherer Surfumgebungen für Kinder durch altersangemessene Privatsphäreneinstellungen, die vermehrte Nutzung von Kinderschutzsoftware und Alterskennzeichen, sowie den Kampf gegen Darstellungen von Kindesmissbrauch hinwirken. Zur Umsetzung dieser Strategie hat die EU die «CEO coalition to make the Internet a better place for kids» initiiert. Die Coalition bestehend aus 33 Medien- und Technologieunternehmen hat praxisnahe Leitlinien in Bezug auf Reporting Tools, altersadäquate Privatsphären-Einstellungen, Nutzung von Altersklassifikationen und die Verfügbarkeit von nutzerfreundlichen Kontrollmöglichkeiten für Eltern (z.B. Filter) ausgearbeitet. Die angesprochenen Branchen sollen angehalten werden, sich Selbstregulierungsmassnahmen anzuschliessen und Empfehlungen der EU zu berücksichtigen. Weitere Initiativen sind «ICT Coalition for the Safer Use of Connected Devices and Online Services by Children and Young People in the EU», die schon etwas älteren «Safer Social Networking Principles for the EU» sowie das «European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children».¹⁸⁰

Auf internationaler Ebene ist die International Age Rating Coalition (IARC) zu erwähnen.¹⁸¹ Sie wurde von den weltweit wichtigsten Institutionen für die Alterseinstufung von interaktiven Unterhaltungsmedien u.a. PEGI in Europa, USK in Deutschland und dem Entertainment Software Rating Board in Nordamerika gegründet. Es wurde ein Verfahren geschaffen, mit dem Entwickler von Anwendungen und Spielen, welche auf digitalen Plattformen angeboten werden, über ein einheitliches System gleichzeitig Alterskennzeichen für mehrere Territorien und Plattformen erhalten. Das System steht jedem Entwickler zur Verfügung, der seine Spiele oder Apps über eine teilnehmende digitale Plattform vertreibt. Seit April 2015 nimmt Google an der Initiative teil und führt dadurch in Europa für alle neuen Anwendungen im Google Play Store PEGI verbindlich ein.

5.5 Massnahmenvorschläge aus Expertensicht

Gestützt auf die Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs, erfolgversprechende Erfahrungen anderer Länder sowie Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht ergeben sich die folgenden Massnahmenvorschläge:

Einführung einer gesetzlich verbindlichen Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von entsprechenden Zugangs- bzw. Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich (vgl. Kapitel 10.1.1)

Der Jugendschutz bei Gewaltdarstellungen ist in der Schweiz zu verstärken. D. h. die Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie die Vorführung, der Verkauf und die Verbreitung von Filmen und Computerspielen mit Inhalten, die nicht unter Artikel 135 StGB fallen, aber für bestimmte Alterskategorien ungeeignet sind, sollten bundesgesetzlich geregelt werden. Wie der Bundesrat bereits in seinen Antworten auf die Interpellation Flückiger-Bäni (09.3394 «Killer-spiele. Massnahmen des Bundesrates») und die Motion Amherd (09.3807 «Wirksamer Jugendschutz im Bereich von Gewaltdarstellungen») dargelegt hat, ist dies nur mittels Abstützung auf

¹⁷⁹ Siehe unter <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-strategy-deliver-better-internet-our-children> (Stand: 26.01.2015).

¹⁸⁰ Schulz et al. 2015: 49-53

¹⁸¹ <https://www.globalratings.com>

anerkannte Altersklassifizierungssysteme und die Einrichtung einer nationalen Regulierungsstelle möglich.

Es empfiehlt sich, die Altersklassifizierung im Sinne einer Ko-Regulierung gesetzlich zu verankern. Dort, wo im Film- und Computerspielebereich bereits funktionierende und institutionalisierte Klassifizierungsstellen bzw. -systeme bestehen (bspw. Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film, PEGI), sollte in den gesetzlichen Bestimmungen auf diese Bezug genommen werden. Soweit möglich sollten die Altersklassifizierung mit inhaltlichen Deskriptoren bzw. Hinweisen auf bestimmte Funktionalitäten (bspw. Möglichkeit von In-App-Käufen) ergänzt werden.

Bezüglich der Zugangs- bzw. Abgabekontrolle gilt es noch zu präzisieren, für welche Altersklassifikationen gesetzliche Zugangs- bzw. Abgabebeschränkungen gelten sollen, d.h. ob diese nur für Inhalte ab 18 und ab 16 Jahren verpflichtend sein soll oder auch für Inhalte, die bereits für ein jüngeres Publikum ungeeignet sind. Dabei wären auch Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie die Möglichkeit von Testkäufen vorzusehen.

Die rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer verbindlichen Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von Zugangs- bzw. Abgabebeschränkungen müssten erst noch geschaffen werden (vgl. Kapitel 11.2).

Internationale Zusammenarbeit (vgl. Kapitel 10.3)

Angesichts der Tatsache, dass sich die Verbreitung von Inhalten via digitale Medien nicht an nationalstaatliche Grenzen hält, ist die internationale Zusammenarbeit im Kinder- und Jugendmedienschutz zu verstärken. Dies ist notwendig, um bspw. auf die Weiterentwicklung internationaler Altersklassifikationssysteme – insbesondere PEGI – Einfluss nehmen und spezifische Bedürfnisse aus Schweizer Sicht einbringen zu können. Weiter soll geprüft werden, bei welchen internationalen Aktivitäten sich die Schweiz aktiv beteiligen soll.

Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Bereich der Fernsehprogramme und der Abrufdienste (Video on demand) (vgl. Kapitel 10.1.2)

Parallel dazu ist es angezeigt, den Kinder- und Jugendmedienschutz im Bereich des Fernsehens bzw. von Abrufdiensten wie Video on demand zu verstärken. Um ein möglichst medienübergreifendes, kohärentes Regulierungssystem zu erreichen, sollten hierbei soweit wie möglich analoge Alters- bzw. Inhaltsklassifizierungen wie im Filmbereich angewendet werden.

Im Bereich des Fernsehens scheint es sinnvoll, die zentralen Akteure des Schweizer Rundfunks in das Altersklassifizierungssystem im Filmbereich einzubeziehen. Allenfalls könnten die Jugendschutzbestimmungen in der RTVV analog zu der weiter oben genannten gesetzlich verbindlichen Altersklassifizierung und -kennzeichnung im Film- und Computerspielebereich konkretisiert werden und eine Alterskennzeichnung von Sendungen vorgeschrieben werden.

Im Bereich der audiovisuellen Mediendienste auf Abruf wie bspw. Video on demand wäre zu prüfen, ob die entsprechenden Bestimmungen der AVMD-Richtlinie der EU übernommen d.h. entsprechende gesetzliche Regelungen auch für die Schweiz geschaffen werden sollen.

Gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme (vgl. Kapitel 10.1.3)

Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation der Selbstregulierungsinitiativen der Telekommunikations- und Internetbranche ist es angezeigt, die Branche bezüglich Jugendschutz in die Pflicht zu nehmen und eine Jugendschutzberatung gesetzlich vorzusehen. Diese hat unter anderem die Information und Aufklärung der Kundinnen und Kunden an den Verkaufspunkten über Möglichkeiten von technischen Jugendschutzmassnahmen, insbesondere Filterprogrammen, zu umfassen.

Mit der Verabschiedung des Fernmeldeberichts 2014 hat der Bundesrat das UVEK bereits beauftragt, bis Ende 2015 eine Vorlage zur Revision des FMG vorzulegen. Darin soll eine entsprechende Regelung vorgesehen werden. Überdies sollte sichergestellt sein, dass jeweils die modernsten und wirksamsten Filter auch auf dem Schweizer Markt erhältlich sind. Diesbezüglich drängt es sich auf, den Markt genauer zu beobachten und im Falle eines im internationalen Vergleich ungenügenden Angebots an technischen Hilfsmitteln zum Kinder- und Jugendschutz in einer späteren Phase weitere gesetzgeberische Massnahmen zu ergreifen.¹⁸²

¹⁸² Bundesrat 2014: 53, 65

6 Regulierung im Problembereich beeinträchtigender Individualkommunikation

Kinder und Jugendliche nutzen digitale Medien zur individuellen, persönlichen Kommunikation mit Bekannten und Unbekannten. Im Zuge dieser Individualkommunikation können sie durch Kommunikationspartner und -partnerinnen verletzt, bedrängt, beleidigt oder sexuell belästigt werden (vgl. auch Kapitel 3.4.1.2). Es gilt daher, Kinder und Jugendliche vor Problemen wie Cybermobbing¹⁸³, sexualisierte Chatdialoge, Grooming, Sexting und Anstiftung zu Selbstschädigung oder zu sozialem bzw. kriminellem Fehlverhalten zu schützen. Wie in der Schweiz die Regulierung im Problembereich beeinträchtigender Individualkommunikation aussieht und ob sich diesbezüglich ein Handlungsbedarf ergibt, wird in diesem Kapitel analysiert.

6.1 Aktuelle Situation in der Schweiz

In der Schweiz gelten bezüglich Internet bzw. sozialen Netzwerken (Social Media) die allgemeinen Regelungen insbesondere des StGB und des ZGB.¹⁸⁴

Wie der Bundesrat bereits in seinem Bericht «Schutz vor Cyberbullying» vom 26. Mai 2010¹⁸⁵ dargelegt hat, kennt das schweizerische Recht keinen Tatbestand, der explizit **Cybermobbing** unter Strafe stellen würde. Gleichwohl können die diesem Phänomen zu Grunde liegenden belästigenden, drohenden oder verunglimpfenden Handlungen mit dem vorhandenen strafrechtlichen Instrumentarium wirksam verfolgt und angemessen bestraft werden. Je nach Sachverhalt stehen Straftatbestände wie Erpressung (Art. 156 StGB), Üble Nachrede (Art. 173 StGB), Verleumdung (Art. 174 StGB), Beschimpfung (Art. 177 StGB), Drohung (Art. 180 StGB) oder Nötigung (Art. 181 StGB) im Vordergrund. Ebenfalls zum Zuge kommen kann der Straftatbestand des unbefugten Eindringens in ein Datenverarbeitungssystem (Art. 143bis StGB) oder des betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage (Art. 147 StGB). Fühlen sich die Opfer zudem in ihrer Persönlichkeit verletzt, können sie zivilrechtlich gegen die Täterschaft vorgehen.

Auch **Grooming** ist in der Schweiz nicht explizit unter Strafe gestellt. Spricht aber ein Erwachsener ein Kind im Internet an, um sexuelle Kontakte anzubahnen, und nimmt er auch konkrete Handlungen für ein Treffen vor, so ist dies nach geltendem Strafrecht als Versuch zur Vornahme sexueller Handlungen mit Kindern (Art. 187 Ziff. 1 Abs. 1 StGB) oder zur Herstellung von Kinderpornografie (Art. 197 Abs. 4 und 5 StGB) strafbar. Strafbar nach schweizerischem Strafrecht macht sich zudem ein Täter bereits vorher, d. h. während des Chatdialogs mit einem Kind, wenn er dabei:

- das Kind in grober Weise durch Worte sexuell belästigt (Art. 198 Al. 2 StGB);
- das Kind mit pornografischen Texten oder Abbildungen konfrontiert (Art. 197 Abs. 1 StGB);
- das Kind zur Vornahme sexueller Handlungen an sich selber verleitet und dabei – etwa mittels einer Livecam – zuschaut (Art. 187 Ziff. 1 Abs. 2 StGB);
- das Kind in eine sexuelle Handlung einbezieht (Art. 187 Ziff. 1 Abs. 3 StGB), indem er sexuelle Handlungen vor dem Kind vornimmt bzw. das Kind diese wahrnimmt, ohne dass es dabei zu einem körperlichen Kontakt zwischen Täter und Opfer kommt.

Bezüglich des Phänomens des **Sextings** bestehen im geltenden Strafrecht verschiedene Tatbestände, die zur Anwendung gelangen können. Im Vordergrund stehen die Regelungen zur

¹⁸³ Definition des Begriffs und weiterer Begriffe wie «Grooming» und «Sexting» siehe Kapitel 3.4.1.2.

¹⁸⁴ Vgl. auch Bundesrat 2013

¹⁸⁵ Bundesrat 2010a

Pornografie. Dabei spielt eine Rolle, welches Alter die abgebildete Person und diejenige Person, die das Bild betrachtet, aufweisen. So macht sich jemand, der einer Person unter 16 Jahren eine pornografische Bildaufnahme zeigt oder zugänglich macht, strafbar (Art. 197 Abs. 1 StGB; siehe auch Kapitel 5.1.1). Ebenfalls strafbar macht sich, wer eine derartige Aufnahme, die sexuelle Handlungen mit Kindern zum Inhalt hat, in Verkehr bringt, zugänglich macht oder konsumiert (Art. 197 Abs. 4 und 5 StGB). Wird eine Person dazu genötigt, ein intimes Bild von sich selbst zu versenden, oder wird ihr angedroht, ein derartiges Bild zu veröffentlichen, können die Straftatbestände der Nötigung (Art. 181 StGB) oder Drohung (Art. 180 StGB) zur Anwendung gelangen.

Ausserdem enthält Artikel 28 ZGB Bestimmungen zum Schutz der Persönlichkeit. Eine betroffene Person kann sich gegen eine widerrechtliche Beeinträchtigung ihrer Persönlichkeit wehren, indem sie dem Gericht beantragt, die Verletzung zu verbieten (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 1 ZGB), zu beseitigen (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 2 ZGB) oder deren Widerrechtlichkeit festzustellen (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 3 ZGB). Klagen auf Schadenersatz und Genugtuung sowie auf Herausgabe eines Gewinns sind ebenfalls möglich (Art. 28a Abs. 3 ZGB). Auch das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)¹⁸⁶ findet Anwendung. Es bezweckt den Schutz der Persönlichkeit von Personen, über die Daten bearbeitet werden. So weist Artikel 15 DSG darauf hin, dass Klagen zum Schutz der Persönlichkeit sich nach den Artikeln 28, 28a sowie 28l des Zivilgesetzbuches richten. Die klagende Partei kann insbesondere verlangen, dass die Datenbearbeitung gesperrt wird, keine Daten an Dritte bekannt gegeben oder die Personendaten berichtigt oder vernichtet werden. Auf die Regulierung im Bereich des Datenschutzes wird in Kapitel 7 näher eingegangen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die bestehenden (Selbst-)Regulierungsmassnahmen im Problembereich beeinträchtiger Individualkommunikation überblicksmässig zusammen.

Tabelle 9: Aktuelle Regulierung im Problembereich der beeinträchtigen Individualkommunikation

	Kino / Film / Computerspiele (nur Online-Games von Individualkommunikation betroffen) ¹⁸⁷	Telekommunikation / Mehrwertdienste	Internet
Gesetzliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 156 StGB (Erpressung) • Art. 173 StGB (Üble Nachrede) • Art. 174 StGB (Verleumdung) • Art. 177 StGB (Beschimpfung) • Art. 180 StGB (Drohung) • Art. 181 StGB (Nötigung) • Art. 187 StGB (Sexuelle Handlungen mit Kindern) • Art. 197 StGB (Pornografie) • Art. 198 StGB (Sexuelle Belästigungen) • Art. 28 ZGB (Persönlichkeitsverletzung) 		
Selbstregulierung			Simsa: Verhaltensvorgaben bezügl. Notice-and-Takedown-Verfahren bei unzulässigen Inhalten Asut: Kontrolle von eigenen Chatplattformen

¹⁸⁶ SR 235.1

¹⁸⁷ Kinder und Jugendliche können via Chat-Funktionen in Online-Games mit anderen Personen kommunizieren.

6.2 Analyse der aktuellen Regulierung

Regulierungsgrenzen

Analog zur Regulierung im Problembereich der generell verbotenen bzw. ungeeigneten Inhalte sind auch der Regulierung im Problembereich der beeinträchtigenden Individualkommunikation durch den weltumspannenden Charakter des Internets Grenzen gesetzt. So werden viele soziale Netzwerke von ausländischen Plattformbetreibern angeboten. Die individuellen Urheber und Urheberinnen von verletzenden, bedrängenden, beleidigenden oder sexuell belästigenden Mitteilungen sind teilweise anonym oder haben ihren Wohnsitz ebenfalls im Ausland. Dies erschwert oder verunmöglicht die Strafverfolgung durch die Schweiz. Auf das Grundproblem der Durchsetzung des geltenden Rechts bei Rechtsverletzungen in bzw. via soziale Netzwerke hat der Bundesrat bereits in seinem 2013 veröffentlichten Bericht «Rechtliche Basis für Social Media» verwiesen.¹⁸⁸

Im Problembereich der beeinträchtigenden Individualkommunikation sind Kinder und Jugendliche ausserdem nicht mehr nur Rezipienten von Inhalten oder Mitteilungen, sondern auch Teilnehmende an einer individuellen, persönlichen Kommunikation und Interaktion.¹⁸⁹ Kinder und Jugendliche werden hier zu Akteuren, die selber andere in ihrer Persönlichkeitsentwicklung beeinträchtigen können, indem sie sie verbal verletzen, bedrängen, beleidigen oder sexuell belästigen. Hier steht der regulierende Kinder- und Jugendmedienschutz vor der Herausforderung, bestimmte Handlungen zu verbieten und zu sanktionieren, ohne aber Minderjährige um ihres eigenen Schutzes willen in unverhältnismässiger Weise zu kriminalisieren.¹⁹⁰ Es gilt daher neben dem Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen auch in präventivem Sinne tätig zu sein und Kinder und Jugendliche über die Rechtslage und mögliche straf- und zivilrechtliche Konsequenzen ihres Handelns zu informieren.

Regulierungsstärken

Abgesehen von den oben beschriebenen Grenzen der Rechtsdurchsetzung können neue Phänomene wie das Cybermobbing, Grooming oder Sexting grundsätzlich mit dem strafrechtlichen Instrumentarium des geltenden StGB wirkungsvoll verfolgt und die Täter einer angemessenen Strafe zugeführt werden.¹⁹¹

Auch die von der Simsa festgelegten Verhaltensvorgaben für Hosting Provider bezüglich des Notice-and-Takedown-Verfahrens bei unzulässigen Inhalten sind grundsätzlich bei solchen Tatbeständen anwendbar.

Regulierungsschwächen

Hingegen ist zurzeit noch offen, ob die zivilrechtliche Verantwortung von Plattformbetreibern und Internet Service Providern im Zusammenhang mit persönlichkeitsverletzenden Verhaltensweisen via digitale Medien hinreichend gesetzlich geregelt ist (vgl. auch Kapitel 1.1.3). Das EJPD wurde im Jahr 2013 vom Bundesrat mit entsprechenden Prüfarbeiten betraut.

Zum Problembereich der beeinträchtigenden Individualkommunikation existieren in der Schweiz kaum Selbstregulierungsmassnahmen. Die in der Brancheninitiative der Asut vorgesehene Kontrolle von Chatplattformen hat praktisch keine Relevanz, da es hier lediglich um die Kontrolle und Moderation von eigenen Chaträumen geht, jedoch keines der unterzeichnenden Telekommunikationsunternehmen einen solchen Chat-Service anbietet. Auch existieren in der

¹⁸⁸ Bundesrat 2013: 59-70

¹⁸⁹ Dreyer et al. 2013: 49

¹⁹⁰ Dreyer et al. 2013: 52; Schulz et al. 2015: 106

¹⁹¹ Bezüglich des Grooming gibt es seitens der Politik und einzelner Polizeien Stimmen, die einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sehen und zusätzliche Abklärungen fordern (vgl. parlamentarische Initiative der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates 13.442 «Grooming mit Minderjährigen» sowie deren Motionen 14.3665 «Ergänzung von Artikel 260bis StGB (Art. 187 StGB, «Sexuelle Handlungen mit Kindern»)» und 14.3666 «Artikel 198 StGB. Von Antrags- zu Offizialdelikt»; Huegli / Bolliger 2015: 103f).

Schweiz seitens der Branchen bzw. der Unternehmen keine Instrumente, die es Kindern und Jugendlichen unkompliziert und unmittelbar ermöglichen, beeinträchtigende Inhalte bzw. Kommunikationen im Internet zu melden und Unterstützung zu erhalten (Meldebutton, Help-line).

Herausforderungen für die Justiz

Durch die technische Entwicklung und die Änderung des Nutzungsverhaltens von Kindern und Jugendlichen entstehen immer wieder neue Risiken der Kommunikation via digitale Medien. Dabei ist auf der Ebene des Vollzugs der strafrechtlichen Bestimmungen nicht immer *a priori* klar, inwieweit bestimmte Straftatbestände auf neue Phänomene anwendbar sind. Solche Unsicherheiten gilt es jeweils seitens der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte nach und nach zu klären.

6.3 Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs

Im heutigen Zeitpunkt bestehen aus Sicht des Bundesrates keine Anhaltspunkte, wonach das bestehende strafrechtliche Instrumentarium des StGB nicht ausreichen würde, um neue Phänomene wie das Cybermobbing, Grooming oder Sexting strafrechtlich wirkungsvoll zu verfolgen und die Täter und Täterinnen einer angemessenen Strafe zuzuführen. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf betreffend StGB ist somit nicht gegeben.¹⁹²

Hingegen besteht bezüglich der zivilrechtlichen Verantwortung von Plattformbetreibern und Internet Hosting sowie Access Providern ein gewisser Klärungsbedarf.¹⁹³

Ausserdem ist es wichtig, dass Kinder, Jugendliche und Erziehende über die geltenden Straftatbestände und mögliche strafrechtliche und zivilrechtliche Konsequenzen informiert werden, die bei der Kommunikation via Internet berücksichtigt werden müssen.¹⁹⁴ Bei auftretenden Problemen muss gewährleistet sein, dass die Betroffenen wissen, wohin sie sich wenden können, und dass sie umgehend und ohne viel Aufwand Unterstützung erhalten.

Schliesslich kann von den Branchen und grossen Unternehmen des Fernmelde- und Internetsektors erwartet werden, dass sie ihre Anstrengungen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor beeinträchtigenden Mitteilungen und deren Folgen verstärken.

Angesichts des weltumspannenden Charakters des Internets und der Tatsache, dass die meisten sozialen Netzwerke von ausländischen Plattformbetreibern angeboten werden, sind zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor beeinträchtigender Individualkommunikation vor allem auch internationale Regulierungsanstrengungen erforderlich.

6.4 Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht und auf internationaler Ebene

In allen von Schulz et al. (2015) untersuchten Ländern findet sich ein allgemeiner strafrechtlicher bzw. zivilrechtlicher Rahmen für Persönlichkeitsverletzungen, der auf Inhalte bzw. Handlungen im Rahmen von Onlinekommunikation anwendbar ist.¹⁹⁵

Darüber hinaus empfehlen die Forschenden die Implementierung von Massnahmen, die es Kindern und Jugendlichen ermöglichen, «Taten zeitnah und unkompliziert in einer Weise zu melden, die zu der Abstellung der vergangenen und zur Erschwerung zukünftiger Bullying-

¹⁹² Vgl. auch Bundesrat 2010a: 21

¹⁹³ Bundesrat 2013: 75, 80

¹⁹⁴ Huegli / Bolliger 2015: 102; Bundesrat 2013: 76-78; Bundesrat 2010a: 19f

¹⁹⁵ Schulz et al. 2015: 81

Attacken führen.»¹⁹⁶ Eine zentrale Rolle kommt hier den Anbietenden der sozialen Netzwerke zu. Aber auch Internet Access Provider könnten hier eine beratende und unterstützende Funktion übernehmen. Als mögliche Schutzinstrumente nennen die Forschenden Meldebuttons, Beschwerdemöglichkeiten, die Option, bestimmte User zu ignorieren bzw. zu blockieren, oder die Option, eine erwachsene moderierende Person hinzuzuziehen.

Huegli / Bolliger (2015)¹⁹⁷ kommen zum Schluss, dass im Problembereich der neuen, via digitale Kommunikation ausgelösten Phänomene (bspw. Sexting) die Prävention bei Kindern, Jugendlichen und allenfalls Erziehungsberechtigten verstärkt werden sollte. Kinder und Jugendliche sollten befähigt werden, auch mit problematischen Inhalten bzw. Mitteilungen umzugehen. Sie sollten zudem auf die geltende Rechtslage aufmerksam gemacht und auf mögliche Risiken und Konsequenzen hingewiesen werden.

Die Europarats-Empfehlung zu sozialen Netzwerken¹⁹⁸ fordert den Austausch von «Best Practice» zur Prävention gegen Cyberbullying und Grooming und fordert Betreiber von sozialen Netzwerken auf, wirksame Beschwerdemechanismen zur Verfügung zu stellen und eingehende Beschwerden sorgfältig zu betreuen. Weiter beschäftigen sich verschiedene Initiativen¹⁹⁹ und Netzwerke²⁰⁰ in anderen Ländern und auf europäischer Ebene mit den oben genannten Problemstellungen. Sie leisten Beiträge im Bereich der Forschung, fördern den Erfahrungsaustausch und geben Empfehlungen zu präventiven und regulierenden Massnahmen ab.

6.5 Massnahmenvorschläge aus Expertensicht

Gestützt auf die Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs, erfolgversprechende Erfahrungen anderer Länder sowie Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht ergeben sich die folgenden Massnahmenvorschläge und Empfehlungen:

Klärung der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern (vgl. Kapitel 10.1.4)

Es ist zu prüfen, ob im Zivilrecht im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern sowie technischen Dienstleistern (Access und Hosting Provider) ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Das EJPD hat sich dieser Frage bereits angenommen und wird dem Bundesrat bei Bejahung eines Gesetzesänderungsbedarfs bis Ende 2015 eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten.

Internationale Zusammenarbeit (vgl. Kapitel 10.2.1 und 10.3)

Aufgrund des weltumspannenden Charakters des Internets sind der Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit mit Präventions-, Melde- und Regulierungsstellen in anderen Ländern und auf internationaler Ebene im Hinblick auf die Ausarbeitung von wirksamen Präventions- und Regulierungsmassnahmen wichtig. Deshalb soll geprüft werden, im Rahmen welcher internationaler Netzwerke und bei welchen internationalen Aktivitäten eine aktive Beteiligung der Schweiz sinnvoll ist.

¹⁹⁶ Schulz et al. 2015: 82

¹⁹⁷ Huegli / Bolliger 2015: 102-104

¹⁹⁸ Empfehlung CM/Rec(2012)4 des Ministerkomitees über den Menschenrechtsschutz in sozialen Netzwerken vom 04.04.2012.

¹⁹⁹ CEO Coalition to make the Internet a better place for kids, siehe unter <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/creating-better-internet-kids> (Stand: 26.01.2015), Safer Internetprogramme wie <http://www.klicksafe.de/>, <http://www.saferinternet.at/>; <http://www.internetsanscrainte.fr/> (Stand: 26.01.2015)

²⁰⁰ Insafe Netzwerk, welches 31 nationale Awareness Zentren umfasst, siehe unter <http://www.saferinternet.org/> und sowie Inhope, die internationale Vereinigung der Internet Hotlines, siehe unter www.inhope.org (Stand: 26.01.2015)

Verstärkung der Selbstregulierungsinitiativen von Social-Media-Plattformen und Internet Providern (vgl. Kapitel 10.1.7 und 10.3)

Die Verantwortung für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren im Umgang mit digitalen Medien liegt nicht alleine beim Staat, sondern auch bei der Wirtschaft. Im Bereich des Internets stossen Regulierungsmassnahmen aufgrund der hohen Diversifizierung und internationalen Zusammensetzung der Anbieter an Grenzen. Zur Förderung von Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen bzw. von grossen Anbietern (wie bspw. die Implementierung eines «Notfallknopfes» bzw. «Meldebuttons» auf Social-Media-Plattformen) können Impulse durch staatliche Stellen wie die Etablierung von Gesprächs- bzw. Dialog-Plattformen (bspw. runder Tisch) auf nationaler und internationaler Ebene wichtige Beiträge leisten.²⁰¹ Diese Diskurse müssen darauf ausgerichtet sein, Eigeninitiativen zu stützen, Selbstverantwortung zu verdeutlichen und zu stärken und die gesellschaftliche und politische Erwartungshaltung deutlich zu formulieren. Um dies zu erreichen, bedarf es institutionalisierter Kommunikations- und Dialogplattformen.

²⁰¹ Schulz et al. 2015: 120

7 Regulierung im Problembereich intransparenter Datenbearbeitung

Als dritter prioritärer Problembereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes wurde in Kapitel 3.4 die intransparente Datenbearbeitung – darunter fällt unter anderem die Beschaffung, Aufbewahrung und Weitergabe von Personendaten – identifiziert. Dies führt zu einer erschwerten Kontrolle der Nutzenden über ihre Daten. Damit verbunden ist die Schwierigkeit, selbst veröffentlichte Personendaten wieder löschen zu lassen. Intransparente Datenbearbeitung ist kein kinder- und jugendspezifisches Thema, sondern ein generelles Problem. Gerade für Kinder und Jugendliche sind die damit verbundenen Risiken und Folgen jedoch schwer abzuschätzen, so dass hier ein besonderes Schutzbedürfnis besteht. Auch hier soll auf die in der Schweiz bestehende Regulierung eingegangen und der sich abzeichnende Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

7.1 Aktuelle Situation in der Schweiz

In der Bundesverfassung ist festgelegt, dass jede Person Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sowie auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten hat (Art. 13 BV). Das DSG regelt das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch Privatpersonen und Bundesorgane.²⁰² Es bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden (Art. 1 DSG). Das DSG hält in Artikel 4 als Grundsatz fest, dass Personendaten nur rechtmässig bearbeitet werden dürfen, ihre Bearbeitung nach Treu und Glauben zu erfolgen hat und verhältnismässig sein muss. Ausserdem dürfen Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Die Beschaffung von Personendaten und insbesondere der Zweck ihrer Bearbeitung müssen für die betroffene Person erkennbar sein. Ist für die Bearbeitung von Personendaten die Einwilligung der betroffenen Person erforderlich, so ist diese Einwilligung erst gültig, wenn sie nach angemessener Information freiwillig erfolgt. Bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen muss die Einwilligung zudem ausdrücklich erfolgen. Diese Grundsätze gelten für den Umgang mit Personendaten über alle Medienarten hinweg, d. h. das Datenschutzgesetz ist «technologieneutral ausgestaltet»²⁰³.

Auch die Bestimmungen des ZGB zum Schutz der Persönlichkeit sind hier anwendbar. Eine betroffene Person kann sich gegen eine widerrechtliche Verletzung ihrer Persönlichkeit wehren, indem sie dem Gericht beantragt, die Verletzung zu verbieten, zu beseitigen oder deren Widerrechtlichkeit festzustellen (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 ZGB). Ausserdem sind Ansprüche auf Schadenersatz, Genugtuung und Gewinnherausgabe möglich (Art. 28a Abs. 3 ZGB). Das DSG verweist für die Rechtsansprüche der betroffenen Personen bei widerrechtlichen, persönlichkeitsverletzenden Datenbearbeitungen durch Private grundsätzlich ebenfalls auf die Artikel 28, 28a sowie 28l ZGB.

In Tabelle 10 werden die in der Schweiz zu diesem Problembereich bestehenden (Selbst-)Regulierungsmassnahmen überblicksmässig zusammengefasst.

²⁰² Auf die Bearbeitung von Personendaten durch kantonale oder kommunale Organe ist das DSG dagegen – unter Vorbehalt von Art. 37 DSG – nicht anwendbar. Hierzu sind die kantonalen Datenschutzregelungen massgebend, die bezüglich des Kinder- und Jugendmedienschutzes jedoch eine untergeordnete Rolle spielen und daher hier nicht weiter ausgeführt werden.

²⁰³ Bundesrat 2011: 338

Tabelle 10: Aktuelle Regulierung im Problembereich der intransparenten Datenbearbeitung

	Kino / Film / Computerspiele	Telekommunikation / Mehrwertdienste	Internet	Radio und TV / Video on demand
Gesetzliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Datenschutzgesetz DSG • Art. 28 ff. ZGB (Persönlichkeitsverletzung) 			
Selbst-regulierung			Simsa: Verhaltensvorgaben bezügl. Notice-and- Takedown-Verfahren bei unzulässigen Inhalten	

7.2 Analyse der aktuellen Regulierung

Gemäss dem Bericht über die Evaluation des Bundesgesetzes zum Datenschutz von 2011²⁰⁴ erzielt das DSG im Bereich der Herausforderungen, die bereits zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bestanden haben, eine spürbare Schutzwirkung. Gleichzeitig hat die Evaluation des DSG aber auch gezeigt, dass sich die Bedrohungen für den Datenschutz angesichts der rasant fortschreitenden technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen seit einigen Jahren akzentuieren. Dabei ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass das DSG – auch wenn sich das Gesetz gemäss den Evaluationsergebnissen grundsätzlich bewährt – in bestimmten Konstellationen den Schutz der Persönlichkeit nicht mehr genügend zu gewährleisten vermag. Vier Problembereiche stehen dabei im Vordergrund: 1. die Zunahme der Datenbearbeitungen; 2. die Datenbearbeitungen, die weder für die Betroffenen noch für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ohne weiteres erkennbar sind; 3. die zunehmend internationale Dimension von Datenbearbeitungen und 4. die zunehmende Schwierigkeit, einmal bekannt gegebene Daten weiterhin kontrollieren zu können. Für die Betroffenen wird es dadurch immer schwieriger, einen Überblick über die persönlichen Daten, die von Dritten bearbeitet werden, zu behalten. Die Durchsetzungsrechte werden von den Betroffenen nur selten genutzt und entfalten daher nur in beschränktem Ausmass Schutzwirkung. Auch die vom EDÖB auszuübende Aufsichtsfunktion wird angesichts der immer häufiger, unübersichtlicher und internationalisierter erfolgenden Datenbearbeitungen erschwert.²⁰⁵

In seinem Bericht «Rechtliche Basis für Social Media» von 2013 ist der Bundesrat ebenfalls auf den Problembereich der intransparenten Datenbearbeitung eingegangen und hat insbesondere auf durch soziale Plattformen aufgeworfene Fragen hingewiesen, wie die Kontrolle der Nutzenden über ihre Daten in sozialen Netzwerken und das Recht auf Vergessenwerden.²⁰⁶

7.3 Gesamteinschätzung des Handlungsbedarfs

Der Bundesrat gelangt im Bericht über die Evaluation des DSG zur Auffassung, dass geprüft werden soll, inwieweit im Bereich des Datenschutzes aufgrund der rasant fortgeschrittenen technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und welcher Art dieser ist. Auf der Basis der vier identifizierten Problembereiche (vgl. Kapitel 7.2) hat der Bundesrat Zielsetzungen skizziert, auf welche sich die Reformüberlegungen ausrichten sollen. Dazu zählen unter anderem die Erhöhung der Transparenz über Datenbearbeitungen, die Verbesserung der Datenkontrolle und -herrschaft (z. B. durch eine Stärkung

²⁰⁴ Bundesrat 2011, BBl **2012** 335

²⁰⁵ Bundesrat 2011: 336, 341 ff., 349 f.

²⁰⁶ Bundesrat 2013: 80

der Kompetenzen und Befugnisse des EDÖB oder eine Präzisierung des Rechts auf Vergessen) sowie eine verstärkte Sensibilisierung der betroffenen Personen für die mit den technologischen Entwicklungen einhergehenden Risiken für den Persönlichkeitsschutz. Ausserdem soll zum Schutz von Minderjährigen dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich Minderjährige der Risiken und Folgen der Verarbeitung personenbezogener Daten weniger bewusst sind als Erwachsene. Als prüfungswürdig erachtet der Bundesrat ferner auch einen Ausbau des Instruments der Selbstregulierung.²⁰⁷ Mit Beschluss vom 1. April 2015 hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, ihm unter Berücksichtigung der derzeit laufenden Datenschutzreformen in der EU und beim Europarat bis spätestens Ende August 2016 einen Vorentwurf für eine Revision des DSG zu unterbreiten.²⁰⁸

7.4 Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht und Entwicklungen auf internationaler Ebene

Die mit der Überprüfung des Datenschutzgesetzes betrauten Evaluatorinnen und Evaluatoren haben u.a. in Bezug auf die Herausforderungen durch neue Technologien folgende Massnahmen in Erwägung gezogen:²⁰⁹ die Förderung des «Opt-in-Prinzips»²¹⁰; die Überprüfung der gesetzlichen Begriffsdefinition «Personendaten» und «besonders schützenswerte Personendaten» sowie die Stärkung des Grundsatzes «Privacy by Design»²¹¹. Im Rahmen der Studie «Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich»²¹² haben die befragten Schweizer Expertinnen und Experten kinder- und jugendspezifische Massnahmen, wie ein Verbot von Tracking²¹³ oder der Erstellung von Profilen Minderjähriger gefordert.

Die Europäische Union (EU) revidiert derzeit ihre Datenschutzerlasse. Betroffen sind insbesondere die Richtlinie 95/46/EG²¹⁴ und der Rahmenbeschluss 2008/977/JI²¹⁵, welche durch eine Datenschutz-Grundverordnung²¹⁶ und durch eine Richtlinie betreffend die Datenbearbeitung im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit²¹⁷ ersetzt werden sollen. Die Europäische Kommission hat entsprechende Entwürfe vorgelegt, die nun durch den Rat und das

²⁰⁷ Bundesrat 2011: 350

²⁰⁸ Vgl. dazu die Medienmitteilung vom 1. April 2015 «Der Datenschutz soll gestärkt werden»; abrufbar unter <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-04-010.html> (Stand: 17.04.2015)

²⁰⁹ Bundesrat 2011: 345f

²¹⁰ Das «Opt-In-Prinzip» oder auch «Privacy by Default» verlangt, dass (insbesondere) Internetanwendungen bezüglich der von der Benutzerin oder vom Benutzer zur Verfügung gestellten Daten auf eine minimale Verwendung voreingestellt sind und jede Ausweitung der Bearbeitung von der Benutzerin oder vom Benutzer explizit bewilligt werden muss.

²¹¹ Nach dem Grundsatz «Privacy by Design» sollen im Rahmen einer Gesamtkonzeption allfällige Datenschutzprobleme schon bei der Entwicklung neuer Technologien festgestellt und geprüft werden. Damit soll verhindert werden, dass bestehende Datenschutzprobleme lediglich nachträglich durch Korrekturprogramme behoben werden.

²¹² Schulz et al. 2015: 134

²¹³ Webtracking wird von Webseitenbetreibern und Werbenetzwerken eingesetzt, um die Besucherbewegungen auf einer Website oder das Surfverhalten von Internetnutzern zu erfassen. Die damit erhobenen Daten ermöglichen es, Rückschlüsse auf die Interessen, Vorlieben oder Gewohnheiten der Userinnen und User zu ziehen. Weitere Ausführungen dazu siehe: <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00683/01103/index.html?lang=de>

²¹⁴ Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31–50).

²¹⁵ Rahmenbeschluss 2008/977/JI über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60–71).

²¹⁶ Vgl. dazu den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 25.01.2012; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:DE:PDF> (Stand: 26.01.2015).

²¹⁷ Vgl. dazu den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr vom 25.01.2012; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:DE:PDF> (Stand: 26.01.2015).

Europäische Parlament weiterbearbeitet werden. Der Datenschutz soll dem technologischen Fortschritt angepasst werden. Zu den Zielsetzungen dieser Reformarbeiten gehören unter anderem die Schaffung eines Gesamtkonzepts für den Datenschutz in der EU, die Stärkung der Rechte der betroffenen Personen, die Verbesserung der Durchsetzung von Datenschutzvorschriften und die Stärkung der Binnenmarkt- und der globalen Dimension des Datenschutzes. Dabei sollen auch spezifische Formen des Schutzes von Kindern bereitgestellt werden.²¹⁸ Der Terminplan für die Reform der EU ist gegenwärtig noch ungewiss. Die Arbeiten werden wahrscheinlich nicht vor Ende 2015 abgeschlossen sein.

Auch im Europarat sind vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklungen und der globalen Dimension des Datenschutzes Reformarbeiten zum Übereinkommen Nr. 108 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten²¹⁹ im Gang. Der Entwurf zur Modernisierung dieses Übereinkommens wird voraussichtlich im Laufe der Jahre 2015 oder 2016 verabschiedet und den Vertragsparteien zur Unterzeichnung unterbreitet.

Die vom Bundesrat für die schweizerischen Revisionsarbeiten zum Datenschutzrecht skizzierten Zielsetzungen (vgl. Kapitel 7.3) stehen weitgehend in Einklang mit den Reformentwicklungen in der EU und beim Europarat.²²⁰ Mit der Revision des DSG will der Bundesrat die Voraussetzungen schaffen, damit die Schweiz das modernisierte Datenschutz-Übereinkommen Nr. 108 des Europarates ratifizieren und, soweit dies im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes erforderlich ist, die neuen EU-Datenschutzerlasse übernehmen kann.²²¹

7.5 Massnahmenvorschläge aus Expertensicht

Stärkung des Datenschutzes (vgl. Kapitel 10.1.5)

Die Evaluation des DSG in den Jahren 2010 und 2011 hat gezeigt, dass sich die Bedrohungen für den Datenschutz angesichts der rasant fortschreitenden technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen seit einigen Jahren akzentuieren. Der Bundesrat hat daher das EJPD beauftragt, ihm unter Berücksichtigung der laufenden Datenschutzreformen in der EU und beim Europarat bis spätestens Ende August 2016 einen Vernehmlassungsentwurf für eine Revision des DSG zu unterbreiten. Mit der Revision des DSG will der Bundesrat unter anderem die Transparenz über Datenbearbeitungen erhöhen, die Datenkontrolle und -herrschaft verbessern sowie dem Schutz von Minderjährigen Rechnung tragen.

Klärung der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern (vgl. Kapitel 10.1.4)

Es ist zu prüfen, ob im Zivilrecht im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern sowie technischen Dienstleistern (Access und Hosting Provider) ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Das EJPD hat sich dieser Frage bereits angenommen und wird dem Bundesrat bei Bejahung eines Gesetzesänderungsbedarfs bis Ende 2015 eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten.

²¹⁸ Bundesrat 2011: 347

²¹⁹ SR **0.235.1** und http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/modernisation_en.asp (Stand: 26.01.2015)

²²⁰ Bundesrat 2011: 351

²²¹ Vgl. die Medienmitteilung vom 1. April 2015 «Der Datenschutz soll gestärkt werden»; abrufbar unter <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-04-010.html> (Stand: 17.04.2015)

Verstärkung der Selbstregulierungsinitiativen von Social-Media-Plattformen und Internet Providern (vgl. Kapitel 10.1.7 und 10.3)

Die Verantwortung zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Risiken im Umgang mit digitalen Medien liegt auch bei den Social-Media-Plattformen und Internet Providern. Es gilt auch im Bereich des Datenschutzes die Selbstregulierungsmassnahmen zu verstärken. Zu denken ist hier bspw. an ein Verbot von Tracking und Profilbildung bei Minderjährigen bzw. eine Verbesserung der Transparenz der Datenbearbeitung. Auch hier kann die Etablierung von Gesprächs- bzw. Dialog-Plattformen (bspw. runder Tisch) auf nationaler und internationaler Ebene wichtige Impulse geben (vgl. Kapitel 6.5).

Im Rahmen der Revisionsarbeiten zum DSGVO wird ausserdem die Förderung von Regeln der Guten Praxis geprüft.

TEIL III ERZIEHERISCHER KINDER- UND JUGENDMEDIENSCHUTZ

8 Aktuelle Ausgestaltung des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz

Teil I und II dieses Berichts haben gezeigt: Regulierende Schutzinstrumente leisten zwar einen wichtigen Beitrag, reichen aber nicht aus, um einen vollumfänglichen Kinder- und Jugendmedienschutz sicher zu stellen. Wie in Kapitel 3.4. aufgezeigt wurde, sind insbesondere bei kommunikationsbezogenen Risiken, bei denen das Kind Akteur²²² ist, sowie bei anbieterbezogenen Risiken, bei denen das Kind Marktteilnehmer ist²²³, erzieherische Massnahmen notwendig. Der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz umfasst deshalb alle Massnahmen, die Kinder und Jugendliche befähigen, Medien sicher, altersgerecht und verantwortungsvoll zu nutzen (vgl. Kap. 2.2). Gleichzeitig zielt er darauf, Erziehungsverantwortliche zu sensibilisieren und zu unterstützen, damit sie eine aktive Begleitfunktion wahrnehmen und technische Schutzinstrumente (z.B. Kinderschutzfilter, Kindersuchmaschinen) anwenden können. Auch kann die Regulierung über Gesetze nur dann eine präventive Wirkung entfalten, wenn Minderjährige, Eltern und andere Betreuungspersonen über die rechtlichen Grundlagen aufgeklärt sind (Strafgesetzbuch, Datenschutzgesetz, Persönlichkeitsrechte)²²⁴. Schliesslich sind Informationen über kindgerechte Inhalte (z.B. Altersklassifizierungen, Empfehlungen zu pädagogisch wertvollen Spielen und Filmen, Bewertungskriterien für kindgerechte Apps) wichtige Orientierungshilfen bei der Gestaltung des Medienalltags.

Der Schutz Minderjähriger vor Gefährdungen ist eine wichtige staatliche Aufgabe und als Grundsatz in der Bundesverfassung (Artikel 11, 41 und 67 der Bundesverfassung) verankert. Die Zuständigkeit für den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz liegt aufgrund der föderalen Aufgabenteilung in erster Linie bei den Kantonen²²⁵. Rechtliche, strategische und konzeptionelle Grundlagen für Massnahmen des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes finden sich auf kantonaler Ebene in verschiedenen Politikbereichen – Bildung, Gesundheit, Soziales und Sicherheit – je nachdem mit welchem Blickwinkel Teilaspekte des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes bearbeitet werden: Z.B. die Förderung von Medienkompetenzen in der Schule und Berufsbildung, die Sensibilisierung über Risiken im Rahmen der Gesundheitsförderung und Kriminalprävention, medienpädagogische Konzepte im Rahmen der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (vgl. Kapitel 8.2). Ebenso leistet der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten in den verschiedenen Politikbereichen (Kinder- und Jugendpolitik, Bildung, Kommunikation, Gesundheit, Polizei, Justiz) Beiträge zum Kinder- und Jugendmedienschutz und unterstützt die Kantone bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (vgl. Kapitel 8.1). Schliesslich übernehmen Branchenverbände, Einzelunternehmen, private Stiftungen und Organisationen auf freiwilliger Basis präventive und im Falle der Wirtschaft

²²² Cyberbullying, Sexuelle Belästigung, Erstellung und Veröffentlichung pornographischen Materials, illegale Uploads, problematische Formen der Selbstdarstellung (Drogen, politische Einstellung, sexuelle Orientierung) und der Bearbeitung von Daten Dritter, Glücksspiel, Veröffentlichung problematischer Inhalte (z.B. zu Suizid oder Anorexie, Aufforderung zu Nachahmung)

²²³ Erotik-Spam, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen, Betrug, Irreführung u.a.

²²⁴ Phänomene im Umgang mit Medien, die gegebenenfalls strafrechtlich relevant sein können, sind: (Cyber-) Grooming, Sexting, (Cyber-)Mobbing, Internetbetrug/Abo-Fallen, Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl, Happy Slapping, Anstiftung zu Selbstschädigung (Suizid- oder Anorexieforen).

²²⁵ Bundesrat (2008). Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

selbstregulierende Aufgaben (vgl. Kapitel 8.3). Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag und ergänzen die staatlichen Massnahmen.

Die rasante Medienentwicklung und damit verbundene neue Problemerscheinungen stellen die verschiedenen Akteure vor das Problem, rasch und adäquat auf dieselben reagieren zu müssen. Um die verschiedenen Akteure bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, diese zu vernetzen, eine Übersicht über bestehende Massnahmen zu schaffen und in ihrer Qualität zu verbessern hat der Bundesrat 2010 das nationale Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (Jugend und Medien) lanciert. In Kapitel 8.4 wird aufgezeigt, wie die Nützlichkeit der Unterstützungsmassnahmen und die Zusammenarbeit im Rahmen des Programms Jugend und Medien von den verschiedenen Akteursgruppen bewertet wird.

8.1 Rolle und Aktivitäten des Bundes

8.1.1 Aktuelle Situation und Massnahmen

Auf Bundesebene beschäftigen sich verschiedene Ämter mit einzelnen Themen des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes. So setzen sie gemäss ihrer Zuständigkeit Sensibilisierungsmassnahmen, z.B. im Bereich Datenschutz und Internetkriminalität, oder Früh-erkennung- und Interventionsmassnahmen, etwa im Bereich exzessive Internetnutzung, um.

Seit 2011 übernimmt das Bundesamt für Sozialversicherungen **BSV** mit dem nationalen Programm Jugend und Medien eine Unterstützungs- und informelle Koordinationsfunktion im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes. Damit wurde auf nationaler Ebene ein Rahmen geschaffen, um die vielfältigen Aktivitäten im Rahmen der erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes zu bündeln und deren Weiterentwicklung zu fördern sowie mit der Wirtschaft, privaten Organisationen, Hochschulen und den zuständigen kantonalen und lokalen Stellen zusammenzuarbeiten. Rechtliche Basis des Programms ist die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte²²⁶ vom 11. Juni 2010. Die Massnahmen des Programms Jugend und Medien lassen sich in drei Bereiche unterteilen:

- (1) Betrieb einer zentralen Referenzstelle für Eltern, Lehr- und Fachpersonen mit aktuellen und verlässlichen Informationen zu den Chancen und Gefahren von digitalen Medien (Information).
- (2) Impulse geben, die auf eine Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der Sensibilisierungsangebote sowie Harmonisierung von Präventionsbotschaften zielen (fachliche Weiterentwicklung und Unterstützung von Stakeholdern).
- (3) Den Austausch, die Vernetzung und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren fördern (Vernetzung).

Die einzelnen Leistungen und deren Wirkung und Nutzen werden in Kapitel 8.4. beschrieben.

In den Gremien des Programms sind Vertreterinnen und Vertreter aller wichtigen Akteure (Bund, Kantone, Fachstellen, Hochschulen, private Akteure, Verbände, Stiftungen) im Kinder- und Jugendmedienschutz vertreten.²²⁷ Von Bundesseite sind dies das Bundesamt für Kommunikation BAKOM, das Bundesamt für Polizei fedpol (KOBIK), das Bundesamt für Justiz BJ und das Bundesamt für Gesundheit BAG.

Das Bundesamt für Kommunikation **BAKOM** führt die **Geschäftsstelle Informationsgesellschaft** zur Umsetzung der Strategie²²⁸ des Bundesrats für eine Informationsgesellschaft in der

²²⁶ SR 311.039.1

²²⁷ siehe unter www.jugendundmedien.ch > Nationales Programm

²²⁸ <http://www.infosociety.ch>

Schweiz (2012). Die Strategie wird dezentral in den Eidgenössischen Departementen umgesetzt. Auch die Arbeiten des Bundes im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes sind Teil dieser Strategie und betreffen vier Handlungsschwerpunkte: (1) Der Bund trägt im Rahmen einer koordinierten Strategie von Bund und Kantonen zur Integration der Informations- und Kommunikationstechnologien IKT ins Bildungssystem dazu bei, den selbständigen Umgang der und des Einzelnen mit den IKT im Sinne des lebenslangen Lernens zu fördern. Dabei unterstützt er auch Massnahmen zum Erwerb von IKT-Basiskompetenzen. Dieser Handlungsschwerpunkt wird auf Ebene Bund vom SBFI umgesetzt (siehe weiter unten in diesem Kapitel). (2) Der Bund unterstützt in Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Wirtschaft und der Wissenschaft die Sensibilisierung und Kompetenzbildung der Bevölkerung für einen sicherheitsbewussten, rechtskonformen und eigenverantwortlichen Umgang mit den IKT (Medienkompetenz). (3) Der Bund stärkt insbesondere die Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen. Er tut dies in Zusammenarbeit mit der Medienbranche und den Kantonen durch das Bekanntmachen und die Entwicklung von Angeboten für Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen. Die Handlungsschwerpunkte 2 und 3 werden vom BSV im Rahmen des Nationalen Programms Jugend und Medien umgesetzt. (4) In Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Wirtschaft und der Wissenschaft trägt der Bund zum Schutz der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger im Online-Bereich bei, insbesondere von Kindern und Jugendlichen. Dieser Handlungsschwerpunkt wird vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB umgesetzt.

Weiter hat das BAKOM aufgrund des Postulats Amherd (11.3912) vom 29. September 2011 den Bericht «Rechtliche Basis für Social Media» erstellt, der vom Bundesrat am 9. Oktober 2013 verabschiedet wurde. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Rechtslage bei Persönlichkeitsverletzungen, bei Cybermobbing und Cyberstalking klar ist, empfiehlt aber deren Bekanntmachung bei den Nutzenden von Social-Media-Plattformen. Er kommt auch zum Schluss, dass es verfrüht ist, zu den bereits durchgeführten, initiierten und geplanten Massnahmen zum Schutz vor Cyberbullying weitere, nicht aufeinander abgestimmte einzelne Massnahmen zu ergreifen, es vielmehr förderlich scheint, in einem ganzheitlichen Kontext durch Wissensvermittlung einen sicherheitsbewussten und rechtskonformen Umgang mit den IKT zu fördern. Hierzu böten die bereits laufenden Arbeiten des BAKOM und des BSV den geeigneten Rahmen.

Im Bereich der Internetkriminalität stellt das Bundesamt für Polizei **fedpol** seit 2003 die nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) bereit. KOBIK ist die zentrale Anlaufstelle für Personen, die illegale Internetinhalte (harte Pornografie, Gewaltdarstellungen, Kindern zugängliche Pornografie, Betrug, Datenmissbrauch u.a.) melden möchten. Diese können dies via ein Online-Meldeformular tun. KOBIK steht als Kompetenzzentrum der Öffentlichkeit, Behörden und Internet Service Providern für rechtliche, technische und kriminalistische Fragen zur Internet-Kriminalität zur Verfügung. Infolge des Postulats Schmid-Federer²²⁹ vom 11.03.2008 hat fedpol zudem einen Bericht zum Thema Cyberbullying erstellt, welcher vom Bundesrat am 26. Mai 2010 verabschiedet wurde. Der Bundesrat empfiehlt zur Prävention von Cyberbullying, die Wissensvermittlung und Kompetenzbildung der Bevölkerung im Umgang mit den neuen Medien zu fördern. Dabei verweist er auf die zahlreichen Massnahmen zum Schutz vor Cyberbullying, welche beim Bund – wie etwa im nationalen Programm Jugend und Medien – und in den Kantonen eingeleitet wurden.

Eine der negativen Begleiterscheinungen der Mediennutzung ist die exzessive Nutzung. Die Suchtprävention fällt in die Zuständigkeit des Bundesamts für Gesundheit **BAG**. Das BAG hat zur Beantwortung der Postulate Forster-Vannini (09.3521) und Schmid-Federer (09.3579) «Gefährdungspotenzial von Internet und Online-Games» in Zusammenarbeit mit Fachpersonen einen Expertenbericht erarbeitet. Der Bericht, welcher im August 2012 vom Bundesrat verabschiedet wurde, zeigt die Verbreitung exzessiver Internetnutzung und damit zusammenhängender gesundheitlicher Probleme auf. Zudem bietet er einen Überblick über entsprechende präventive Massnahmen und Interventionen (z.B. Therapie) sowie Handlungsempfehlungen. Der

²²⁹ 08.3050 «Schutz vor Cyberbullying»

Bericht kommt zum Schluss, dass zurzeit nebst bereits laufenden Sensibilisierungsmassnahmen keine spezifischen Massnahmen als notwendig erachtet werden, die weitere Entwicklung im Bereich der exzessiven Internetnutzung jedoch aufmerksam beobachtet werden soll, um rechtzeitig auf eine Veränderung der Problematik reagieren zu können. Dafür wurden in das Nationale **Suchtmonitoring des BAG** Fragen zur Internetnutzung aufgenommen. Die Früherkennung und Frühintervention bei suchgefährdeten Kindern und Jugendlichen ist zudem Bestandteil des dritten Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III – 2006-2011, verlängert bis 2016).

Im Bereich des Datenschutzes stellt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte **EDÖB** auf seiner Webseite Informationen und Lehrmittel für verschiedene Zielgruppen bereit. Er hat zudem die Schirmherrschaft über die nationale Kampagne «NetLa – Meine Daten gehören mir!», die vom Rat für Persönlichkeitsschutz initiiert wurde und von der Bundeskanzlei unterstützt wird.

Im Bereich der Bildung sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für einen Bildungsraum, der durchlässig und von hoher Qualität ist (Art. 61a Abs. 1 BV). Beide staatlichen Ebenen koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit über gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher (Art. 61a Abs. 2 BV).

Mit Blick auf die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität im Bereich der Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Bildungswesen hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation **SBFI** zusammen mit der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) das Institut für Medien, Bildung und Kultur (educa.ch) mit dem Betrieb des Schweizerischen Bildungsservers und mit dem Betrieb der Fachstelle für Informationstechnologie im Bildungswesen (SFIB) beauftragt.²³⁰ Die SFIB fördert schweizweit die Integration der neuen Medien ins Bildungswesen. Ziel ist es, Schule und Ausbildung bei der Nutzung von IKT im Unterricht und Alltag zu beraten und die Medienkompetenz zu fördern.

Die Fachstelle übernimmt auf nationaler Ebene die Koordination der Aktivitäten zur Integration von ICT ins Bildungswesen und entwickelt Projekte und Dienstleistungen, die Lehrpersonen bei der Integration von ICT in den Unterricht unterstützen. Die Dienstleistungen stehen allen öffentlichen Bildungsinstitutionen der obligatorischen Schule und der Sekundarstufe II (allgemeinbildende und berufsbildende Schulen) zur Verfügung. (Tätigkeiten SFIB vgl. Kap. 8.2.1.1).

Während die Kantone vollumfänglich für die obligatorische Schule zuständig sind, haben im nachobligatorischen Bereich (allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, Hochschulen) sowohl die Kantone als auch der Bund je ihre Zuständigkeiten und tragen damit die Verantwortung für diese Bildungsstufen gemeinsam. Die Berufsbildung (berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung) wird durch den Bund geregelt. Ein verbindlicher Rahmen liefert die Verordnung des SBFI über Mindestvorschriften für die Allgemeinbildung in der beruflichen Grundbildung²³¹. Im Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht des SBFI vom 27. April 2006 wird der Umgang mit dem Thema IKT im Lernbereich Gesellschaft im Aspekt Technologien verankert. Dort liegt der Fokus auf einer technisch geprägten Querschnittskompetenz. Ergänzend dazu sind die Aspekte «Ethik» (u.a. verantwortungsbewusstes Urteilen und Handeln im Alltag) und «Identität und Sozialisation» (u.a. ständiges Anpassen in der im Wandel befindenden Welt) ebenfalls Teile des allgemein bildenden Unterrichts. Der Vollzug des Rahmenlehrplans liegt indessen in der Zuständigkeit der Kantone.

Innerhalb des eidgenössischen Finanzdepartements ist das Informatiksteuerungsorgans des Bundes **ISB** für die Umsetzung der **Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)**²³² zuständig, welche der Bundesrat am 15. Mai 2013 verabschiedet hat. Die sechzehn beschlossenen Massnahmen, die bis 2017 umgesetzt werden, zielen auf eine

²³⁰ Bundesgesetz über Beiträge an gemeinsame Projekte von Bund und Kantonen zur Steuerung des Bildungsraums Schweiz (SR 410.1)

²³¹ <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20061526/index.html>

²³² <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30607.pdf>

Stärkung der Prävention und des Krisenmanagements im Bereich der Internetkriminalität. Bei zwei Massnahmen hat das nationale Programm Jugend und Medien sein Know-how eingebracht: (1) Erstellung einer Übersicht der Kompetenzbildungsangebote, welche in Abstimmung mit den Umsetzungsarbeiten der «Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz» und den Kantonen erfolgt sowie (2) Erarbeitung eines Umsetzungskonzepts zur vermehrten Nutzung von bestehenden qualitativ hochstehenden Angeboten zum Umgang mit Cyber-Risiken und zur Schaffung von neuen formellen und informellen Kompetenzbildungsangeboten. Weiter ist die seit Oktober 2004 operative Melde- und Analysestelle Informationssicherung MELANI beim ISB angesiedelt (BR-Beschluss vom 29. Oktober 2003). MELANI bietet der Bevölkerung mittels eines Meldeformulars die Möglichkeit, Vorfälle, von denen sie persönlich betroffen sind (Internetbetrug, Malware u.a.), zu melden. Auf seiner Webseite informiert die Stelle die Öffentlichkeit über Gefahren und gibt Handlungsempfehlungen zum sicheren Umgang mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (z.B. Internet, E-Banking). Das ISB arbeitet im Rahmen von MELANI mit dem Nachrichtendienst des Bundes (**NDB**) zusammen.

8.1.2 Einschätzung zur Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten

8.1.2.1 Analyse der Situation und Lücken

Vor Einführung des nationalen Programms Jugend und Medien im Jahr 2010 gab es auf Bundesebene keine Stelle, die sich umfassend um den Kinder- und Jugendmedienschutz und die Förderung von Medienkompetenzen kümmerte. Einzelne Bundesstellen wurden aufgrund ihrer Zuständigkeit in spezifischen Themenbereichen aktiv, doch keine Stelle hatte den Gesamtüberblick über die aktuellen Problemstellungen und die bestehenden Angebote und Akteure in der Schweiz. Seit der Einführung des nationalen Programms Jugend und Medien werden die aktuellen Entwicklungen zur Thematik an zentraler Stelle verfolgt, das Wissen gebündelt, ein Überblick über die bestehenden Angebote sowie Vernetzungsplattformen zur Verfügung gestellt, und die Unterstützungsangebote für die Stakeholder und Zielgruppen werden mit Blick auf die verschiedenen Facetten der Thematik konzipiert.

Die Erfahrungen seit Einführung des Programms im Jahr 2010 haben gezeigt, dass dieses eine bestehende Lücke füllen konnte. Seine unterstützenden Aktivitäten entsprachen einem Bedarf und konnten auf verschiedenen Ebenen einen erkennbaren Mehrwert schaffen, gerade auch in Bezug auf die Möglichkeit des Austauschs und der Zusammenarbeit der Akteure in den verschiedenen Vernetzungsgefässen des Programms. Da im Rahmen des Programms auch eine intensive und regelmässige Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Bundesstellen erfolgt, können die auf Bundesebene laufenden Arbeiten besser aufeinander abgestimmt werden. Auch können verschiedentlich Synergien genutzt werden. Sei es, in dem das Programm über seine Kommunikationskanäle über die Aktivitäten und Angebote der verschiedenen Bundesstellen kommuniziert, sein spezifisches Expertenwissen zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Rahmen von Strategieprozessen, Postulatsberichten oder Gesetzgebungsverfahren einbringt oder die Massnahmen im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes koordiniert. Dies erlaubt es dem Bundesrat, schneller auf Anfragen zu reagieren, weil das spezifische Expertenwissen an zentraler Stelle abgerufen werden kann.

8.1.2.2 Handlungsbedarf

Die komplexe Thematik des Kinder- und Jugendmedienschutzes erfordert das Zusammenwirken von verschiedenen Bundesstellen, um Kohärenz und das Ineinandergreifen von erzieherischen und regulierenden Schutzmassnahmen zu garantieren. Vor diesem Hintergrund ist es

als notwendig zu erachten, dass auch in Zukunft auf Ebene Bund eine Vernetzungs- und Informationsplattform zur Verfügung gestellt wird.

8.2 Rolle und Aktivitäten der Kantone

8.2.1 Aktuelle Situation und Massnahmen

Auf Ebene der Kantone beschäftigen sich verschiedene Akteure in den Politikbereichen Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Justiz und Soziales mit Aspekten des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes.

Die Massnahmen reichen von der Verankerung von Lernzielen in Lehrplänen über die Erarbeitung und Verbreitung von Informationsangeboten wie Broschüren, Flyer, Webseiten, Lehrmitteln bis hin zu interaktiv beziehungsweise partizipativ ausgerichteten Angebotsformen (Projektwochen, Kampagnen, interaktive Module usw.).

In den Anfängen war der Anbindungspunkt der Kantone die Medienbildung, welche im Kontext der Schule erfolgte. Dabei standen insbesondere die ICT-Kompetenzen, d.h. die Anwenderkompetenzen und die technischen Kompetenzen, im Vordergrund. Der Schutzaspekt bzw. die Gefahrenprävention waren nur punktuell Teil der Medienbildung. Dies hat sich in den letzten Jahren gewandelt. Die Schule ist vermehrt von negativen Begleiterscheinungen der Mediennutzung betroffen. Dies hat zu einer zunehmenden Auseinandersetzung und zur Integration dieser Themen in die ICT-Konzepte und sprachregionalen Lehrpläne der Volksschule geführt. Entsprechend hat sich auch das Begriffsverständnis von Medienbildung erweitert. Obschon die Fachwelt heute Medienbildung auch als Kinder- und Jugendmedienschutz versteht, so wird der Medienbildungs- und Medienkompetenzbegriff in der Praxis nach wie vor sehr unterschiedlich verwendet. Dies gilt auch für die Begriffe Medienpädagogik, Medienerziehung und Medienkompetenz²³³.

Während im Bildungsbereich der Fokus eher auf den positiven Aspekten und Chancen der Mediennutzung liegt, so stehen im Gesundheits-, Sicherheits-, Justiz- und Sozialbereich vor allem die Gefahren im Zentrum. Hier wurden in den letzten Jahren viele neue Angebote geschaffen, insbesondere in den Themenbereichen Gewalt- und Suchtprävention bzw. Gesundheitsförderung, welche die Schulen sowie die Bevölkerung bei der Frage unterstützen, wie man mit medienbezogenen Problemen umgeht und diesen vorbeugen kann. Diese werden vor allem von Akteuren wie die Polizei, Suchtpräventionsstellen oder Fachstellen im Jugendbereich angeboten, und in einigen Kantonen auch von externen Anbietern, die auf Basis eines Leistungsvertrags mit dem Kanton arbeiten.

Aufgrund des zunehmenden Problemdrucks kam es in den letzten Jahren in den Kantonen vermehrt zu Arbeiten auf strategischer Ebene. Die Bemühungen zielen darauf ab, bestehende Aktivitäten zu bündeln und zu koordinieren. Departementsübergreifende Strategien, die gemeinsame Ziele formulieren und festhalten, welche Politikbereiche für welche Aspekte zuständig sind und wie die Zusammenarbeit zwischen den Departementen gestaltet wird, sind hingegen erst in einzelnen Kantonen zu beobachten. Die Koordination zwischen den Kantonen erfolgt über die verschiedenen Direktorenkonferenzen in den Bereichen Justiz, Soziales und Bildung. Diese politischen Behörden nehmen Aufgaben wahr, die nicht von den Regionen oder Kantonen wahrgenommen werden können, erlassen Empfehlungen und vertreten die Kantone gegenüber dem Bund. Sie engagieren sich mit verschiedenen Massnahmen im Bereich des Jugendmedienschutzes (vgl. Kap. 8.2.1.1 und 8.2.1.2.) und führen ihre Tätigkeit auf Basis von Konkordaten, d.h. rechtsverbindlichen, interkantonalen Vereinbarungen, aus.

²³³ Vgl. Definition des Begriffs «Medienkompetenz» Kapitel 2.2.

Die folgenden Unterkapitel beschreiben die Massnahmen der Kantone in den verschiedenen Politikbereichen und deren konzeptuellen und strategischen Grundlagen.

8.2.1.1 Aktivitäten der Kantone im Politikbereich Bildung

Wie eingangs beschrieben, leisten die Kantone im Politikbereich Bildung insbesondere im Kontext der Medienbildung in der Schule wesentliche Beiträge zur Förderung von Medienkompetenzen von Kindern und Jugendlichen. Dabei sind sie vollumfänglich für die Medienbildung in der obligatorischen Schule zuständig. Bei den strategischen Grundlagen handelt es sich oftmals um Konzepte zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien im Unterricht, um ICT-Lehrpläne oder Lehrplanergänzungen.

Sprachregionale Lehrpläne

In allen drei sprachregionalen Lehrplänen für die Volksschule ist Medienbildung ein zentraler Bestandteil. In den Kantonen mit französischsprachigen Schulen (BE-F, FR-F, GE, JU, NE, VD, VS) ist der im Jahr 2011 in Kraft getretene Plan d'études romand (PER) strategische Grundlage im Bereich Medienkompetenz an den obligatorischen Schulen. Medienbildung wurde dabei mit dem ICT-Unterricht verschmolzen und als Querschnittsaufgabe definiert. Der PER sieht «MITIC» (Medienbildung und ICT) sowohl als Unterrichtsthema wie auch als Unterrichtsmedium bereits ab Beginn der Primarschule vor. Die Herausforderung der Lehrperson ist es, die Verbindung zwischen den verschiedenen Fächern und den Medien und ICT (MITIC) zu machen. Der Tessiner Lehrplan wird ebenfalls überarbeitet und soll im Sommer 2015 vorliegen. Auch wird das Thema Medienkompetenz voraussichtlich unter dem Begriff «tecnologie e media» als Querschnittskompetenz definiert²³⁴.

Begleitend zur Medienbildung in der Schule haben Bildungsdepartemente verschiedener französischsprachiger Kantone Präventions- und Koordinationsmassnahmen ergriffen. Im Kanton Neuenburg wird über den Lehrplan hinaus eine Strategie²³⁵ zur Information der Eltern, Lehrpersonen und der Jugendlichen über die Gefahren des Internets und der Informations- und Kommunikationstechnologien umgesetzt. Zudem koordiniert das Bildungsdepartement eine überdepartementale Arbeitsgruppe bestehend aus dem Schulamt, dem kantonalen ICT-Fachstelle und der Kantonspolizei, die sich regelmässig trifft mit dem Ziel der besseren Koordination. Im Kanton Fribourg hat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport EKSD im 2011 eine Präventionsstrategie zu den Gefahren im Netz verabschiedet. Eines der Ziele war die Schaffung der Fachstelle Fri-tic, der kantonalen ICT-Fachstelle. Die Umsetzung der Strategie war eine Kooperation zwischen Fri-tic, dem Schulamt, der Polizei, der Familienplanungsstelle, der Freiburgischen berufsübergreifenden Gruppe zur Prävention von Kindesmisshandlung und sexuellem Missbrauch von Kindern GRIMABU und dem Verein Reper. Das EKSD setzt auch das Globalkonzept für ICT im Unterricht auf allen Schulstufen um. Im Kanton Genf hat das Volksschulamt eine Strategie gegen Cybermobbing erarbeitet.

Der Lehrplan 21²³⁶ für Kantone mit deutschsprachigen Schulen, wurde am 31.10.2014 verabschiedet. Medienbildung und Informatik ist darin als Modullehrplan²³⁷ verankert, der Erwerb der Anwendungskompetenzen hingegen als fächerübergreifende Aufgabe definiert. Die aktuelle Herausforderung besteht darin, die Voraussetzungen zu schaffen, um die Anforderungen des Lehrplans in die Praxis umsetzen zu können (Entwicklung von Lehrmitteln, Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte). Der Lehrplan 21 hat empfehlenden Charakter. Es bleibt deshalb abzuwarten, ob und wie die Kantone den neuen Modullehrplan einführen und ob sie die empfohlenen Zeitgefässe im Unterricht zur Verfügung stellen und damit eine Harmonisierung erreicht

²³⁴ «Sviluppare nell'allievo un senso critico, etico ed estetico nei confronti delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione»

²³⁵ Strategie «Prévention & Ethique»

²³⁶ Lehrplan 21 www.lehrplan.ch/, Plan d'études romand, MITIC www.plandetudes.ch/mitic

²³⁷ http://projekt.lehrplan-21.ch/lehrplan/V3/container/31_10_0_0_1_1.pdf

wird. Der Lehrplan 21 wird in den Kantonen frühestens ab dem Schuljahr 2015/16, bei den meisten voraussichtlich aber nicht vor dem Schuljahr 2017/2018 eingeführt. Bis dahin gelten die bestehenden kantonalen Lehrpläne, die bereits heute Massnahmen im Bereich Medienbildung vorsehen.

Im nachobligatorischen Bereich (allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, Hochschulen) besteht eine geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen: Im Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht des SBFI ist der Umgang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien IKT festgelegt. Die Definition der Bildungsinhalte für den allgemein bildenden Unterricht obliegt indessen den Kantonen. Die berufsspezifischen Bildungsinhalte der einzelnen Berufe werden von den zuständigen Organisationen der Arbeitswelt (Berufsverbände, Branchenorganisationen) in den Bildungsverordnungen und Bildungsplänen definiert und in den jeweiligen Schullehrplänen konkretisiert. Ob und inwiefern darin das Thema Medienkompetenz über die technische Querschnittskompetenz hinaus behandelt wird, ist sehr unterschiedlich.

ICT-Fachstellen und Aktivitäten der Pädagogischen Hochschulen

Die Umsetzung von Strategien und Lehrplanzielen im Politikbereich Bildung wird in rund zwei Dritteln der Kantone massgeblich durch die kantonalen ICT-Fachstellen unterstützt. Sie setzen sich aus ICT-erfahrenen Lehrpersonen und aus ICT-Fachexperten zusammen. In der Regel sind diese Kompetenzzentren in eine grössere Bildungsinstitution (zum Beispiel in eine Pädagogische Hochschule) eingebunden, in einzelnen Fällen agieren sie als eigenständige kantonale Dienstleistungszentren.

Dass sich die Medienbildung in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen seit einigen Jahren im Umbruch befindet, hat insbesondere mit den neuen Herausforderungen zu tun, denen die Schule genügen muss: Umsetzung der in den Lehrplänen definierten Kompetenzen im Schulalltag; Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen; Anpassung und Entwicklung von Lehrmitteln und Erwerb technischer Infrastruktur. Dies erfordert von den ausbildenden Institutionen wie etwa den **Pädagogischen Hochschulen** (PH's)²³⁸, ihr Angebot in diesem Bereich grundsätzlich zu überdenken.

Gesamthaft lässt sich klar erkennen, dass inhaltlich eine Verlagerung von Anwendungswissen hin zu einer umfassenden Medienbildung stattfindet. Noch fehlt es aber vielerorts an spezialisierter Fachausbildung angehender Lehrpersonen in Informatik und Medienbildung. Vereinzelt wird dies in der Lehrerausbildung in expliziten Modulen oder Kursen angeboten, kann aber auch implizit über Lehr- und Lernformen, und innerhalb der Fachdidaktiken einen wichtigen Stellenwert haben.

Hingegen bestehen im Bereich der Weiterbildung bereits an den meisten pädagogischen Hochschulen Angebote. Dabei handelt es sich vor allem um Lehrgänge zu spezifischen Themen (Cybermobbing; Datenschutz; Soziale Netzwerke; Lehrmittel Medienkompass; ICT im Unterricht; Social Media u.a.), die in den letzten Jahren infolge des gewachsenen Bedarfs auf Seite Schule, auch mit medienbezogenen Gefahren umgehen zu können, geschaffen wurden, oder um Zertifikatslehrgänge (CAS).

Schliesslich bieten die meisten PH's als Dienstleistung eine eigene Medienbildungsstelle (Kompetenzzentrum) an. Je nach Ausrichtung übernimmt es die Aufgaben einer Mediathek, einer Medienberatungsstelle, einer Ausbildungsstelle für ICT-Verantwortliche und ICT-Ressourcenpersonen und/oder eines Forschungsinstituts²³⁹. Schliesslich unterstützen die PH's die Schulen auch mit selbst entwickelten Lehrmitteln (Lernspiele, Videos, Apps etc.).

²³⁸ Lehrerausbildungen werden zurzeit an 13 Pädagogischen Hochschulen und vier Universitäten angeboten

²³⁹ z.B. Fachstelle imedias der FHNW, Fachstelle Lehren und Lernen mit digitalen Medien der PH Schwyz, Institut für Medienbildung der PH Bern; Medien- und Didaktikzentrum, PH TG, Centre fri-tic der PH Fribourg

Eine Umfrage²⁴⁰ bei Ausbildenden, Leitungspersonen und Ausbildungsverantwortlichen der pädagogischen Hochschulen sowie dem Mitgliedern der ICT Fachstellen, welche von der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen COHEP²⁴¹ beauftragt wurde, förderte zu Tage, dass die Dozierenden an den PH's das ICT-spezifische Ausbildungsangebot wenig nutzen und wenig über bestehende Angebote informiert seien. Gleichzeitig wird festgestellt, dass ein grösserer Entwicklungsbedarf hinsichtlich der pädagogisch-didaktischen und technischen ICT-Kompetenzen von Dozierenden besteht. Die COHEP empfiehlt, dass die ICT-Lehr-Lernkonzeption der Dozierenden künftig weniger technisch basiert sein sollte, sondern auf die sozialen pädagogisch-didaktischen Interaktionen fokussieren, die Durchdringung der ICT der verschiedenen Lebenswelten thematisieren und den kritischen Umgang fördern sollte.

Interkantonale Koordination im Politikbereich Bildung

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren **EDK** koordiniert die Bildungspolitik der Schweiz. Sie nimmt eine Schlüsselrolle im Bereich von ICT und Medienbildung ein – etwa über Entscheidungen im Finanzbereich, bei den Lehrplan- und Lehrmittelvorgaben oder bei der Planung der Weiterbildungsangebote. Im Jahr 2007 haben die 26 kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren die **nationale ICT-Strategie** der EDK von 2000 bestätigt und aktualisiert. Die Strategie verfolgt zwei Ziele: Integration der ICT in den Unterricht aller Schulstufen und «ICT-Literacy». ICT-Literacy wird dabei wie folgt definiert: Allen Schüler und Schülerinnen der Volksschulstufe Grundfertigkeiten im Umgang mit ICT vermitteln; Chancengleichheit bezüglich ICT und Medien fördern; für die Sekundarstufe II zusätzlich: Wissen um Zusammenhänge und elementares fachliches Kernwissen Informatik. Die Schweizerische Koordinationskonferenz ICT und Bildung (SKIB) bildet die Plattform für die gesamtschweizerische Koordination der Strategie und der Aktivitäten von Kantonen und Bund im Bereich ICT und Bildung. Die EDK erliess zudem Empfehlungen für die Ausbildung von Lehrpersonen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien²⁴² und das Profil für die Zusatzausbildungen für Auszubildende im Bereich Medienpädagogik²⁴³. Im Rahmen der **nationalen ICT-Strategie** erfüllt die EDK verschiedene Aufträge. So stellt sie die Koordination zwischen den verschiedenen Schulstufen sicher, betreibt zusammen mit dem Bund den Schweizerischen Bildungsserver educa.ch (vgl. Kapitel 8.1), fördert die Produktion und Qualität von elektronischen Lehr- und Lerninhalten sowie die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen, schafft günstige Rahmenbedingungen für Kantone und Schulen und fördert in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Fachstelle für Informations- und Kommunikationstechnologien im Unterricht **SFIB** den Informationsaustausch.

Die SFIB wurde von der EDK gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (ehemals BBT) 1989 ins Leben gerufen und fördert schweizweit die Integration der ICT im Bildungswesen. Die SFIB übernimmt zudem auf nationaler Ebene die Koordination der Aktivitäten zur Integration von ICT ins Bildungswesen sowie die Leitung und Entwicklung der Projekte, Dienstleistungen und Werkzeuge, die Lehrpersonen bei der Integration von ICT behilflich sind. So hat die SFIB die Federführung bei der Entwicklung der Digitalen Schulbibliothek (dsb) inne, welche Zugang zu elektronischen Lehr- und Lernressourcen bietet. Die SFIB wird unter der Leitung des Schweizerischen Medieninstituts für Bildung und Kultur educa.ch

²⁴⁰

www.cohep.ch/fileadmin/user_upload/default/Dateien/03_Publikationen/04_Dokumente/2013/130808_Projektbericht ICTanPH_d.pdf

²⁴¹ Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen COHEP wurde 2002 als Fachkonferenz der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren EDK gegründet und berät diese in allen Fragen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (vgl. Statuten).

²⁴² Fussnote: Empfehlungen für die Grundausbildung und Weiterbildung der Lehrpersonen an der Volksschule und der Sekundarstufe II im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien vom 25.04.2004; siehe: http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/empf_ict_lb_d.pdf.

²⁴³ http://edudoc.ch/record/38148/files/Profil ICT_d.pdf

geführt. Educa ist Mitglied der Begleitgruppe des Programms Jugend und Medien sowie Kooperationspartner bei Projekten des Programms.

Nebst den Koordinations- und Unterstützungsstrukturen auf gesamtschweizerischer Ebene bestehen sprachregionale Konferenzen, die insbesondere die Ausarbeitung und Umsetzung der sprachregionalen Lehrpläne koordinieren.

Die Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz **DEDK** war für die Erarbeitung des Lehrplans 21 zuständig.

In der Romandie ist die Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin **CIIP** das Pendant zur DEDK. Auf Initiative der CIIP haben sich seit dem Jahr 2000 neue Kooperationen entwickelt zwischen den Schulen der welschen Kantone, dem welschen Fernsehen TSR und dem welschen Radio RSR. Seit September 2006 publiziert die CIIP auf der Seite rts.decouverte.ch Unterrichtsideen zur Integration von ICT in der Volksschule. Eine ständige Kommission der CIIP, die sich um die digitalen Unterrichtsressourcen kümmert (CORENE), wurde im Frühjahr 2012 gegründet. Sie hat zum Ziel die interkantonalen Arbeiten zu koordinieren und Rahmenbedingungen vorzuschlagen, damit elektronische Unterrichts- und Lernressourcen in der welschen Bildungslandschaft zur Verfügung gestellt werden können. Diese Arbeiten werden von der Einheit « Médias & TIC » der CIIP ausgeführt. Sie bewirtschaftet insbesondere seit 2004 die Webseite e-media.ch, das Medienbildungsportal der Romandie.

Als Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich hat die EDK Einsitz in der Steuergruppe des nationalen Programms Jugend und Medien.

8.2.1.2 Aktivitäten der Kantone in den Politikbereichen Gesundheit, Sicherheit und Soziales

Wie eingangs des Kapitels erwähnt, werden auf kantonaler Ebene auch in den Politikbereichen Gesundheit, Sicherheit und Soziales Massnahmen im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz umgesetzt, die sich insbesondere im Bereich der Jugendschutzes, der Kriminalprävention oder der Gesundheitsförderung ansiedeln.

Politikbereich Gesundheit

Bei den Massnahmen im Politikbereich Gesundheit steht die Suchtprävention in Bezug auf Internet und Computerspiele sowie die Sensibilisierung und Beratung von Minderjährigen und Eltern im Mittelpunkt. Beispielsweise wurden im Kanton Nidwalden unter der Federführung der Gesundheits- und Sozialdirektion im Rahmen eines Strategieplans Massnahmen zur Förderung eines sicheren Umgangs mit digitalen Medien mit dem Ziel der Suchtprävention ergriffen. Im Kanton Bern setzte die Gesundheits- und Fürsorgedirektion im Rahmen der Gesundheitsförderung und Prävention einen Schwerpunkt auf die Sensibilisierung von Mediengefahren in Zusammenarbeit mit der Polizei, den Schulen sowie der offenen Kinder- und Jugendarbeit²⁴⁴.

Politikbereich Sicherheit

Im Polizei- und Justizbereich liegt der Fokus im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz auf der Kriminalprävention, da es mit dem Internet neue Problemerscheinungen wie Cybermobbing und Sexting gibt, die mit regulierenden Massnahmen nur schwer zu kontrollieren sind. Dort sind es insbesondere die Präventionsdienste der Polizeicorps der Kantone und Städte, welche Sensibilisierungsarbeit in den Schulen, auch im Rahmen von Elternabenden, betreiben oder bei konkreten Vorfällen in einer Schule intervenieren. In einigen Kantonen ist der Einbezug der Polizei bei der Präventionsarbeit Teil der Strategie anderer Departemente (z.B. NW, NE, BE, SZ, UR). Vereinzelt führt die Polizei nebst den Veranstaltungen in den

²⁴⁴ www.cybersmart.ch

Schulen auch Sensibilisierungsprojekte oder Kampagnen durch. So beispielsweise im Kanton Luzern, wo die Kapo in Zusammenarbeit mit dem Volksschulamt, der PH und der Suchtpräventionsfachstelle das Projekt «fit4chat» – ein Online-Lernspiel für Kinder zum sicheren Chatten – entwickelt hat. In der Stadt Zürich stellt die Stadtpolizei zur Bekämpfung von Missbrauch und sexueller Ausbeutung im Internet die Präventionsplattform www.schaugenau.ch zur Verfügung. Im Kanton Fribourg hat die Sicherheits- und Justizdirektion 2007 und 2009 verschiedene Kampagnen lanciert und eine Webseite für Jugendliche mit Tipps gegen Gefahren im Netz aufgebaut.

Im Bereich der Tertiärprävention ist der Jugendstrafvollzug als weiteres Handlungsfeld zu nennen. In der Regel haben inhaftierte Jugendliche keinen Zugriff auf das Internet. Somit besteht ein grosses Spannungsfeld zwischen dem Sicherheitsaspekt und dem Anspruch auf Resozialisierung der Jugendlichen, was in Bezug auf die Mediennutzung nur durch ein entsprechendes Übungsfeld möglich ist. Bei weniger schwer wiegenden Delikten gibt es vereinzelt Ansätze medienbezogene Delikte in Medienkompetenzkursen aufzuarbeiten. Die Fachstelle imedias etwa hat im Kanton Aargau mit solchen Massnahmen gute Erfahrungen gemacht.

Politikbereich Soziales

Im Politikbereich Soziales ist das Thema Kinder- und Jugendmedienschutz im Kontext der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit sowie der sozial- und heilpädagogischen Institutionen von Relevanz.

Die **ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit** ist nebst Familie und Schule ein wichtiger Sozialisationsort der Heranwachsenden. Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit werden häufig von den Kommunen, Angebote der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit im Wesentlichen von nichtstaatlichen Organisationen übernommen (vgl. Kapitel 8.3). Einzelne Kantone haben Medienbildungskonzepte für den Kontext der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit entwickelt. Beispielsweise hat der Kanton Uri dieses Setting in sein kantonales Massnahmenkonzept zum Kinder- und Jugendmedienschutz integriert und führt Informationsmodule bei Treffen der offenen Jugendarbeit und der Jugendverbände durch. Der Kanton Neuenburg plant im Rahmen seiner Strategie ebenfalls Massnahmen im Kontext der offenen Jugendarbeit.

Ein weiterer Bereich, der in die Zuständigkeit der Sozialdepartemente fällt, ist jener der **sozial- und heilpädagogischen Institutionen**, der sogenannten Heimpflege. Minderjährige werden in diesen Einrichtungen zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tagsüber und über Nacht aufgenommen. Bewilligung und Aufsicht obliegt den Kantonen. So ist es u.a. Aufgabe der kantonalen Fachpersonen sicherzustellen, dass durch die bewilligten Heime «eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Minderjährigen gesichert erscheint»²⁴⁵. Da diese sozialpädagogischen Einrichtungen an die Stelle der Familie treten, gehört auch die Begleitung im Umgang mit digitalen Medien sowie die Förderung von Medienkompetenzen zu ihrem Auftrag. Eine fundierte Auseinandersetzung und Weiterentwicklung mit der eigenen Praxis findet aber erst in wenigen Heimen statt.

Interkantonale Koordination

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren **KKJPD** ist Trägerin der Schweizerischen Kriminalprävention SKP, die nationale Plattform für alle Belange der Kriminalprävention in der Schweiz und zentrales Kompetenzzentrum für die Präventionsarbeit. Seit 2004 setzt die SKP eine Kampagne zum Thema Pädokriminalität um. Sie hat dazu verschiedene Materialien entwickelt, die auch auf die Online-Gefahren hin sensibilisieren, und betreibt die Webseite safersurfing.ch. Des Weiteren stellt sie diverse Informationsangebote zum Thema Sicherheit im Internet (Datenschutz, Sexualität und Internet, Cybermobbing) bereit, die sich sowohl an Kinder und Jugendliche wie auch an deren Umfeld richten. Die SKP schult

²⁴⁵ PAVO, SR 211.222.338, Art.15 lit.1a

die Präventionsverantwortlichen der Polizei und versorgt sie mit Informationsmaterialien zu Händen der Zielgruppen.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren **SODK** übernimmt Koordinationsaufgaben im Bereich der Sozialpolitik. Eines der Schwerpunktthemen der SODK ist die Kinder- und Jugendpolitik (Kinder- und Jugendförderung sowie Kinderschutz und Jugendhilfe), das von der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe **KKJS** sowie Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Jugendförderung **KKJF** bearbeitet wird. Beide Konferenzen sind seit dem 1. Juli 2011 fachtechnische Konferenzen der SODK. Sie haben das Ziel, den fachlichen Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonsvertreter und -vertreterinnen und den Kontakt mit dem Bund und privaten Akteuren zu pflegen im Bereich Kinderschutz und Jugendhilfe sowie Kinder- und Jugendförderung. Die KKJPD und SODK sind Mitglieder der Steuergruppe des nationalen Programms Jugend und Medien.

8.2.1.3 Departementsübergreifende Strategien und Koordination

Die departementsübergreifende Zusammenarbeit reicht von projektbezogenen Kooperationen verschiedener Departemente ohne übergeordnete Strategie bis hin zu institutionalisierten Zusammenarbeitsformen im Rahmen von kantonalen Strategien. Eine departementsübergreifende Strategie liegt idealerweise vor, wenn diese vom Gesamtregerungsrat verabschiedet ist, der Kinder- und Jugendmedienschutz inhaltlich breit verstanden wird, Ziele und einen Massnahmenplan vorhanden sind und eine Koordinationsstelle benannt ist.

In den Kantonen, wo solche Strategien bereits bestehen oder in Erarbeitung sind, entstanden diese in der Regel unter Federführung der Bereiche Bildung oder Gesundheit in Zusammenarbeit mit der Polizei (Sicherheit) und Jugendarbeit. Im Folgenden sind die gemäss Informationsstand des BSV per Januar 2015 bekannten Beispiele aufgeführt:

Der Kanton Uri hat im 2013 ein kantonales Massnahmenkonzept Jugendmedienschutz²⁴⁶ unter der Federführung des Volksschulamtes verabschiedet. In der Arbeitsgruppe waren Vertreter der Kantonspolizei, der kantonale Jugendbeauftragte, der Schulpsychologischen Dienst, die Urner Schulleitungen, sowie die Fachstelle Gesundheitsförderung und Prävention. Das Konzept hat zum Ziel, die Medienkompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu fördern. In den ersten drei Jahren erhalten alle 5.Klässler zwei Lektionen zum Umgang mit Gefahren neuer Medien, durchgeführt vom externen Umsetzungspartner zischtig.ch. Parallel dazu finden Elternabende, eine halbtägige Schulung der Lehrpersonen sowie Informationsmodule innerhalb der Treffen offenen Jugendarbeit und der Jugendverbände statt.

Im Kanton Waadt hat der Regierungsrat auf Basis der Verordnung über die Gesundheitsförderung und Prävention an Schulen eine Arbeitsgruppe beauftragt, eine interdepartementale Strategie zum Thema Jugend und Medien zu erarbeiten, um bessere Kohärenz zwischen den Akteuren (Schule, Pädagogische Hochschule, Polizei) zu erreichen.

Im Kanton Neuenburg wird gegenwärtig unter der Federführung des Bildungsdepartements ein kantonales Konzept zur Prävention von Gewalt an Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit digitalen Medien (concept cantonal de prévention de la violence chez les enfants et les jeunes en lien avec les nouveaux médias) erarbeitet. Das Ziel ist die Sensibilisierung und Ausbildung von Fachleuten im Bereich Kinder und Jugend sowie die Bereitstellung von Angeboten für Eltern. Die Strategie wird bis Ende September 2015 definiert sein, die Umsetzungsphase dauert bis Ende 2017.

Im Kanton Schwyz wurde im Jahr 2011 unter der Leitung des Amts für Gesundheit und Soziales (Departement des Innern) ein departementsübergreifendes Konzept zur Gesundheitsförderung und Prävention 2010-2020 erarbeitet, in dem das Thema Jugend und Medien ein Teil ist. Das Konzept sieht die Kooperation mit dem Bildungs- und dem Sicherheitsdepartement und

²⁴⁶ http://www.ur.ch/dl.php/de/52e755a31bd42/jugendmedienschutz_konzept.pdf

mit zentralen Fachstellen in der Gesundheitsförderung und Prävention (im Leistungsvertrag) vor, sowie mit den Gemeinden und der Bevölkerung. Zudem sollen die Massnahmen auch mit dem sich in Erarbeitung befindlichen Jugendkonzept abgeglichen werden.

Gewisse Kantone haben kantonale Strategien zu einzelnen medienbezogenen Problematiken wie etwa Cybermobbing (GE) oder Online-Sucht (NW) oder zur Prävention von Jugendgewalt, in die das Thema Gewalt in den Medien integriert ist (AG).

Der Kanton Tessin hat zwar keine kantonale Strategie, aber eine Arbeitsgruppe «Minori e internet», welche im Jahr 2003 vom Regierungsrat unter der Federführung der Staatskanzlei eingesetzt wurde. Es handelt sich um eine Kooperation zwischen der Schule, der Polizei sowie öffentlichen und privaten Vereinen im Kinder- und Jugendbereich (u.a. ASPI, Pro Juventute Tessin, TdH Tessin). Primäres Ziel ist die Koordination der Sensibilisierungs-, Informations- und Weiterbildungsinitiativen der einzelnen Ämter und Stellen. Die Arbeitsgruppe führt eine Webseite für Eltern, Lehrpersonen und Kinder²⁴⁷.

8.2.2 Einschätzung zur Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten

8.2.2.1 Analyse der Situation in den Kantonen

Politikübergreifende Zusammenarbeit und strategische und konzeptionelle Grundlagen

Insgesamt besteht in den Kantonen eine grosse Vielfalt von Aktivitäten im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes. Einzelne Kantone haben vereinbart, dass eine Stelle des Kantons die Koordination im Kinder- und Jugendmedienschutz übernimmt. Diese ist je nach Schwerpunktsetzung (Medienbildung, Jugendschutz oder Gesundheitsförderung) in unterschiedlichen Politikbereichen angesiedelt. Die grosse Herausforderung für die Kantone besteht darin, die Massnahmen des Kinder- und Jugendmedienschutz strategisch zu steuern und departementsübergreifend zu koordinieren sowie angemessen auf die schnellen Entwicklungen im Bereich der digitalen Medien zu reagieren. Strategische und konzeptionelle Grundlagen zur Förderung von Medienkompetenzen sind im Politikbereich Bildung in allen Kantonen vorhanden. In anderen Politikbereichen besteht noch Entwicklungspotenzial. Strategien sind oftmals nicht umfassend, sondern fokussieren auf einzelne Aspekte, wie etwa Suchtgefährdung, Gewaltkonsum oder Internetkriminalität. Auch an der Schnittstelle mit der Schule besteht noch Potenzial, die Synergien zu nutzen und einen ganzheitlicheren Zugang zur Thematik zu entwickeln.

Förderung von Medienkompetenzen in der Schule

Die Förderung der Medienkompetenzen von Kindern und Jugendlichen findet vor allem in der Schule im Rahmen der Medienbildung statt. Wie stark der Schutzaspekt bzw. das Lernen eines sicheren und verantwortungsvollen Umgangs dabei berücksichtigt wird, ist kantonal unterschiedlich. In den Kantonen bestehen strategische Konzepte, kantonale ICT-Konzepte oder ICT-Lehrpläne, welche die Medienkompetenzförderung und den Schutz vor Gefahren als Ziel formuliert haben. In verschiedenen Kantonen wird die Medienbildung im Unterricht mit Sensibilisierungsmassnahmen der Polizei, von Präventionsstellen und privaten Akteuren kombiniert. Mit den sprachregionalen Lehrplänen (Lehrplan 21²⁴⁸, plan d'études romand²⁴⁹, Tessiner LP²⁵⁰) wurden wichtige Fortschritte im Hinblick auf eine Harmonisierung erreicht. Eine grosse Heraus-

²⁴⁷ www.ti.ch/ragazzi

²⁴⁸ Lehrplan 21: www.lehrplan.ch

²⁴⁹ Plan d'études romand PER: <http://www.plandetudes.ch>

²⁵⁰ Piano di studio www4.ti.ch/decs/ds/harmos/gruppi-di-lavoro/revisione-dei-piani-di-studio/

forderung besteht hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben der Lehrpläne, da dies einen grösseren Ressourcenaufwand bedingen dürfte für Lehrmittelentwicklung, Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen, Infrastruktur, Informatik- und Multimediaausrüstung²⁵¹.

Förderung von Medienkompetenzen im Setting Familie und ausserschulische Betreuung

Eine grosse Zahl von Sensibilisierungsmassnahmen richtet sich an Eltern. Elternbildungsveranstaltungen werden häufig über die schulischen Strukturen auf Initiative von Schulleitungen, Lehrpersonen oder Elternräte organisiert, da Eltern so am besten erreicht werden können. Der Schnittstelle zwischen Schule und Elternbildung kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu, die zukünftig noch bessere Beachtung finden sollte. Hier besteht Potenzial, die Elternarbeit systematisch und zyklisch zu gestalten und Wege zu finden, alle Eltern zu erreichen. Insbesondere Angebote für Erziehungsberechtigte mit Migrationshintergrund sind noch nicht ausreichend vorhanden. Hier wären nicht zwingend neue Angebote zu schaffen, sondern Bestehende so anzupassen, dass sie auch für fremdsprachige Personen oder Personen aus anderen Kulturkreisen besser zugänglich werden.

In anderen ausserfamiliären und ausserschulischen Betreuungssettings wird der Umgang mit digitalen Medien und die Sensibilisierung von Betreuungspersonen bezüglich der Gefahren und Chancen wenig berücksichtigt. Entsprechend sind auch kaum konzeptionelle Grundlagen oder Leitlinien vorhanden. So böte die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit als informeller Freizeit- und Lernort ein grosses Potenzial für die Förderung von Medienkompetenzen. Hier unterliegen die Leistungen von Jugendlichen keinem Bewertungssystem und es besteht gegenüber dem schulischen Unterricht mehr Offenheit und Freiheit. Dieses Potenzial wird bisher zu wenig genutzt.

Ein weiteres Feld, in dem noch viel ungenutztes Potenzial steckt, ist jenes der **sozial- und heilpädagogischen Institutionen für Kinder und Jugendliche sowie Einrichtungen des Jugendstrafvollzugs**. Es bestehen in diesem Bereich nur vereinzelt Konzepte der Institutionen oder Weiterbildungsangebote für Betreuungspersonen. Doch gerade aufgrund der kumulierten Problemlagen bei Kindern und Jugendlichen in Institutionen ist der Jugendmedienschutz und die Förderung von Medienkompetenzen in diesen Settings besonders wichtig und bedürfte besonderer Beachtung – nicht nur aufgrund des besonderen Schutzbedarfs, sondern auch im Hinblick auf die Förderung der gesellschaftlichen und beruflichen Integration der Jugendlichen.

Viele Akteure und grosse Vielfalt von Angeboten

Es besteht schweizweit eine grosse Anzahl und Vielfalt von Informations-, Schulungs- und Beratungsangeboten im Bereich der Medienkompetenzförderung insbesondere für Kinder und Jugendliche, Eltern und Lehrpersonen. Auf das Gesamtangebot bezogen (ca. 600 Angebote von rund 200 Akteuren), stellen die Kantone knapp ein Drittel der Angebote in der Schweiz, vier Prozent die Städte und Gemeinden²⁵². Die übrigen Angebote sind von privaten Anbietern (vgl. Kapitel 8.3.1), die oftmals mit den Kantonen kooperieren. Die privaten Angebote unterliegen jedoch nicht den schulischen Qualitätsstandards und es wird keine inhaltliche Steuerung und Qualitätssicherung durch die Kantone vorgenommen.

²⁵¹ Medienkompetenz im Schulalltag (2014). Nationales Programm Jugend und Medien

²⁵² Feller-Länzlinger/Niederhauser 2013: 19 f., siehe dazu auch www.jugendundmedien.ch > Fachwissen > kantonale Strategien

8.2.2.2 Handlungsbedarf auf Ebene der Kantone

Auf Basis der zuvor geschilderten Analyse und Lücken lässt sich folgender Handlungsbedarf ableiten.

Koordination innerhalb der Kantone

Es besteht Handlungsbedarf bezüglich der Koordination und Abstimmung der Aktivitäten in den verschiedenen Politikbereichen, welche den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz tangieren. Eine grosse Herausforderung hierbei ist, die bestehenden oder die sich in Erarbeitung befindenden Strategien in den verschiedenen Politikbereichen systematisch miteinander zu koordinieren und dabei alle Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen in den verschiedenen Betreuungssettings (Schule, Familie und weitere Betreuungssettings) zu berücksichtigen. Explizit benannte und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattete Koordinationsstellen innerhalb der Kantone, wie sie vereinzelt bereits existieren, erscheinen dabei als hilfreich.

Konzeptionelle Grundlagen erarbeiten und Umsetzung gewährleisten

Mit den sprachregionalen Lehrplänen existieren im Setting Schule umfassende konzeptionelle Grundlagen zur Förderung der Medienkompetenzen von Schülern und Schülerinnen. Die Herausforderung für die Kantone besteht darin, in den nächsten Jahren die Voraussetzungen zu schaffen, dass diese in gewünschter Weise umgesetzt werden können. Auch im Setting Familie bestehen zahlreiche Grundlagen und Massnahmen, allerdings werden diese von verschiedenen Stellen entwickelt und unterliegen oftmals keiner Koordination und Qualitätssicherung. Weiterentwicklungsbedarf besteht vor allem hinsichtlich der Erreichbarkeit von fremdsprachigen Eltern und Eltern aus anderen Kulturkreisen. In den weiteren ausserfamiliären oder auserschulischen Settings besteht der Bedarf, die verschiedenen Akteure dabei zu unterstützen, die Förderung von Medienkompetenzen in ihre Arbeit zu integrieren. So besteht in der auserschulischen Kinder- und Jugendarbeit grosses Ausbaupotenzial. Weiter wurde festgestellt, dass es im Bereich der sozial- und heilpädagogischen Institutionen für Kinder und Jugendliche sowie im Jugendstrafvollzug einen grossen Bedarf nach Information und Ressourcen zum Thema Medienkompetenz gibt. Die Sensibilisierung von Leitungspersonen und Fachkräften sowie die Bereitstellung von Leitlinien oder Musterkonzepten, welche als Grundlage für Entwicklungsprozesse dienen, ist deshalb zu empfehlen. Ein weiterer Handlungsbedarf zeigt sich hinsichtlich der Integration des Themas in der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften sowie hinsichtlich der Erarbeitung von medienpädagogischen Konzepten an Fachhochschulen und höheren Fachschulen. Darüber hinaus sollten auch kantonale Fachpersonen sensibilisiert werden, die für Bewilligung und Aufsicht von Institutionen zuständig sind, damit sie den Entwicklungsprozess kompetent begleiten können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Personalentwicklungsprozesse und die Anschaffung von neuen Geräten in den Institutionen entsprechende Ressourcen benötigen.

Bei der Entwicklung von Konzepten für die verschiedenen Settings ist darauf zu achten, dass Lehrpersonen, Eltern und anderen Betreuungspersonen die gleichen Präventionsbotschaften vermittelt werden sowie, dass auch Kinder und Jugendliche sowie Eltern mit besonderen Bedürfnissen erreicht werden. Schliesslich sollte in allen Settings bei der Konzeption von Angeboten vermehrt dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Mediensozialisation zu einem grossen Teil unter den Gleichaltrigen und im Freundeskreis in informeller Weise erfolgt.

Qualitätssicherung der Angebote

Die grosse Zahl an Angeboten stellt die Qualitätssicherung vor grosse Herausforderungen. Es ist im Sinne der Qualitätsförderung sinnvoll, wenn die Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote auf Basis der bestehenden konzeptionellen Grundlagen sowie von

Qualitätskriterien²⁵³ überprüft werden. Sie sollten zudem so konzipiert und umgesetzt werden, dass sie den Bedürfnissen der Zielgruppen entsprechen und insbesondere Menschen mit besonderen Bedürfnissen auch tatsächlich erreichen. Im Jugendalter eignet sich die Methode Peer Education. Auch empfiehlt sich, die Angebote in die Regelstrukturen zu integrieren, so dass sie regelmässig durchgeführt werden und damit eine nachhaltigere Wirkung erzielen können als einmalige Aktionen. Schliesslich ist es wichtig, dass Angebote sorgfältig evaluiert und regelmässig unter Berücksichtigung von aktuellen Problemlagen aktualisiert werden.

8.3 Rolle und Aktivitäten von Fachorganisationen, Schulungsanbietern und der Wirtschaft

8.3.1 Aktuelle Situation und Massnahmen

Parallel zu den Aktivitäten von Bund und Kantonen übernehmen private Organisationen und Stiftungen sowie Branchenverbände der Wirtschaft und Einzelunternehmen freiwillig präventive Aufgaben im Bereich des erzieherischen Jugendmedienschutzes. Eine Bestandesaufnahme der Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote in der Schweiz²⁵⁴ hat rund 600 Angebote von über 200 Anbietern identifiziert.²⁵⁵ Ein grosser Teil der Angebote wird von gemeinnützigen Vereinen, Initiativen, Stiftungen und Fachstellen bereit gestellt, die hauptsächlich in den Bereichen Suchtprävention, Kinder- und Jugendförderung, Familienberatung, Kinder- und Jugendschutz, Kriminalprävention, Datenschutz und Gesundheitsförderung tätig sind. Unternehmen aus der Privatwirtschaft haben ebenfalls Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote entwickelt und stellen diese zur Verfügung. Neben den grossen privaten überregionalen Schulungsanbietern in der Schweiz (siehe weiter unten) gibt es verschiedene regionale private Anbieter und Einzelpersonen die Schulungen anbieten.

Die wichtigsten Angebotsformen sind gedruckte Publikationen (ca. 28%) und Webseiten (ca. 18%) zu den Gefahren der digitalen Medien verbunden mit Handlungstipps, Materialien für den Unterricht (ca. 23%), Weiterbildungen (ca. 11%), Informationsveranstaltungen und Vorträge (ca. 9%) und Online-Spiele und interaktive Module (ca. 3%). Der Zugriff zu den Informationsangeboten ist durch die Verfügbarkeit über Internet flächendeckend gewährleistet. Es konnte kein systematischer Unterschied in der Verbreitung der Angebote zwischen der Deutschschweiz, der Romandie und dem Tessin festgestellt werden.

Viele Angebote richten sich mit Basisinformationen an ein breites Publikum. Ein Grossteil der Angebote thematisiert die Gefahren in Verbindung mit der Mediennutzung wie Datenmissbrauch, für Minderjährige ungeeignete Inhalte wie Gewalt und Pornografie und Suchtverhalten. Vor allem richten sie sich an Lehrpersonen und Eltern. Rund ein Drittel der Angebote richtet sich direkt an Kinder und Jugendliche vor allem der Mittel- bis Sekundarstufe II. Es gibt wenige Angebote, die sich an jüngere Kinder richten. Auch für weitere Betreuungspersonen wie Jugendarbeiterinnen und Jugendarbeiter bestehen Angebote. Die Angebote sind vor allem für Personen zugänglich, die eine der Landessprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch beherrschen. Eine grössere Lücke besteht hingegen bei Angeboten, welche sich an die Migrationsbevölkerung sowie an die Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen richten.

Nebst Information und Schulung bieten einige Fachstellen auch individuelle Betreuung und Beratung zu bestimmten medienbezogenen Problemen an. Dabei handelt es sich in der Regel um Fachstellen mit einem thematisch breiteren Präventionsauftrag und entsprechendem Beratungsangebot. Die meisten der in der Angebotsdatenbank des Programms Jugend und

²⁵³ www.jugendundmedien.ch > Beratung und Angebote

²⁵⁴ Vgl. BSV-Forschungsbericht 1/13: Bestandesaufnahme Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote, online unter www.jugendundmedien.ch > Beratung und Angebote

²⁵⁵ Vgl. www.jugendundmedien.ch > Beratung und Angebote

Medien²⁵⁶ erfassten Beratungsangebote bieten Hilfe und Betreuung für Personen (und deren Angehörige), die von Spiel-, Computer- oder Internetsucht betroffen sind. Manche Angebote leisten auch Support bei anderen psychischen oder physischen Belastungen im Zusammenhang mit Medien, beispielsweise durch Cyberbullying, sexuelle Belästigung usw. Es ist jedoch unklar, inwiefern die Beratenden über spezifische Kompetenzen bezüglich digitaler Medien verfügen. Doch es gibt auch eine kleine Zahl von Anbietern, die eine explizite Beratung zum Umgang mit Neuen Medien anbieten und ein entsprechendes Angebot aufgebaut haben (z.B. Perspektive Thurgau: Beratung bei Onlinesucht; Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik (KJPK) und Poliklinik Basel: Sprechstunde Internetsucht). In beinahe allen Kantonen konnte mindestens ein Beratungsangebot ausfindig gemacht werden. Ein Teil dieser Angebote ist sprachregional oder schweizweit ausgerichtet und steht somit den anvisierten Zielgruppen in der ganzen Schweiz zur Verfügung (Pro Juventute:147; Feel-ok). Diese breiten Zugriffsmöglichkeiten werden dadurch gewährleistet, dass es neben der Beratung vor Ort auch Angebote gibt, die Beratungen über das Telefon, Live-Chats oder E-Mail anbieten. Folglich entsteht der Eindruck, dass in allen Kantonen der Schweiz die Möglichkeit besteht, individuelle Beratungen zu Themen im Bereich Medien in den drei Landessprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch in Anspruch zu nehmen. Medienspezifische Beratungsangebote mit der Möglichkeit von Beratungsgesprächen für Eltern und Betreuungspersonen sind jedoch noch nicht weit verbreitet.

Engagement der überregionalen gemeinnützigen Anbieter

Die grössten privaten überregionalen Schulungsanbieter in der Schweiz sind Pro Juventute, Elternbildung Schweiz, Action Innocence sowie die Swisscom. Sie stellen ihre Informations- und Schulungsangebote für Schüler und Schülerinnen, Lehrpersonen und Eltern in verschiedenen Landessprachen zur Verfügung und haben einen grossen Verbreitungsgrad. Daneben gibt es weitere Anbieter wie zischtig.ch, Fondazione della Svizzera italiana per l'Aiuto il Sostegno e la Protezione dell'Infanzia ASPI oder die Berner Gesundheit BEGES, die mit ihren Angeboten ebenfalls weite Kreise erreichen.

Die Stiftung **Pro Juventute** bietet in allen drei Sprachregionen moderierte Workshops für Mittel- und Oberstufenklassen, Eltern, Lehrpersonen und andere Fachkräfte zum Thema Chancen und Gefahren von Neuen Medien an. Zudem führte Pro Juventute Nationale Sensibilisierungskampagnen zu den Themen Cybermobbing, Sexting und Druck auf Jugendliche durch überhöhte Idealbilder durch, mit Plakaten, Videospots und Informationsmaterialien für Eltern, Lehrpersonen und Kinder.

Elternbildung CH, der Dachverband der Elternbildung in der Schweiz, entwickelt seit einigen Jahren Angebote zum Thema digitale Medien im Bereich der Erziehung. Die Geschäftsstelle führt seit 2013 eine Webseite für Eltern und Fachpersonen mit dem Titel Elternwissen – digitale Medien²⁵⁷ mit zahlreichen Informationen und Hinweisen zu Elternbildungsveranstaltungen ihrer Mitglieder in den Kantonen. Es werden alle Altersstufen angesprochen, der Fokus liegt aber auf dem Vorschul- und Primarschulbereich. Elternbildung CH organisiert auch selbst Weiterbildungsveranstaltungen für Elternbildnerinnen, mit Schwerpunkt auf erzieherischen Fragestellungen zum Thema Mediennutzung. Angebote, die vom nationalen Programm Jugend und Medien mitfinanziert wurden, sind der Elternflyer «Kleinkind und Medien» in 16 Sprachen sowie ein Moderationsset mit Fotolangagen. Es wurde von Femmes-Tische Schweiz, eine Suborganisation von Elternbildung CH, entwickelt und richtet sich insbesondere an Elternbildnerinnen, die Gesprächsrunden mit Migrantenernern anleiten. Elternbildung CH hat zudem bei der Entwicklung der Elternwebseite medienstark.ch der Swisscom mitgearbeitet.

Der Verein **Action Innocence** führt in den welschen Schulen Kurse für Eltern, Kindern und Lehrpersonen zur Prävention der Gefahren im Internet durch – teils im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen (unterzeichnete Konvention mit Genf und Neuchâtel) oder in

²⁵⁶ www.jugendundmedien.ch/beratung-und-angebote

²⁵⁷ http://elternwissen.ch/ew_digitalemedien.html

Partnerschaft mit der Kantonspolizei (welscher Teil des Kantons Bern). Action Innocence sensibilisiert zudem über seine Webseite und Informationsbroschüren sowie über die Seite www.filtr.info mit Orientierungshilfen für Eltern im Bereich der Kinderschutzfilter und Erziehungs- sowie Schutzmassnahmen im Bereich digitaler Medien.

Im Setting der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit spielen die Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie die Kinder- und Jugendverbände eine zentrale Rolle. Es sind dies v.a. Verbände wie CEVI und Jungwacht Blauring, die Pfadibewegung Schweiz, Jungparteien, Sport- und Kulturvereine, Gewerkschaften und Berufsverbände, Umweltorganisationen oder Vereine mit staatsbürgerlichem Engagement. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände **SAJV** vertritt auf nationaler Ebene 65 Mitgliederorganisationen und damit die Interessen von einer halben Million Jugendlichen. Die SAJV thematisierte 2012, welchen Beitrag Akteure der verbandlich organisierten ausserschulischen Jugendarbeit zur Förderung von Medienkompetenzen leisten können.²⁵⁸ Mit der Umsetzung der Online-Kampagne des Europarats «No Hate Speech Movement» in der Schweiz²⁵⁹ engagiert sich die SAJV aktuell gegen Hassreden im Internet. Die Begleitung der Jugendlichen bei der Nutzung digitaler Medien gehört zu den Aufgaben der Leiter und Leiterinnen in den Vereinen. Daher soll das Thema Medienkompetenz in den internen Aus- und Weiterbildungen verstärkt behandelt werden. Konkrete Projekte sind jedoch noch nicht geplant.

Die Fachpersonen der offenen Kinder und Jugendarbeit sind ebenfalls freiwillig in kantonalen Verbänden und auf nationaler Ebene im **DOJ**, dem Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz organisiert. Er vertritt 15 Kantonalverbände und 650 lokale Einrichtungen insbesondere in der Deutschschweiz. Der DOJ hat eine Fachgruppe Neue Medien, welche sich dem Thema im Interesse der Jugendarbeitenden annimmt. Die Mitglieder sind auf dem aktuellen Stand und stehen Jugendarbeitenden bei Fragen zur Verfügung. Gezielte Weiterbildung der Jugendarbeitenden oder die gemeinsame Entwicklung von Musterkonzepten für die Jugendarbeit fand bis anhin nur punktuell statt. Die Aktivitäten sind abhängig von den Ressourcen einzelner Mitglieder und nicht alle Fachpersonen in der Jugendarbeit können gleichermassen davon profitieren.

Engagement der Telekommunikations- und Computerspielbranche

Die Telekommunikationsanbieter in der Schweiz engagieren sich auf Basis ihrer Selbstverpflichtung nicht nur im Bereich des regulierenden, sondern auch im Bereich des erzieherischen Jugendmedienschutzes. Die vier grössten Unternehmen²⁶⁰ haben sich der «Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft» verpflichtet, Massnahmen im Bereich Prävention und Information zur Förderung von Medienkompetenz umzusetzen (vgl. Kap. 5.1.5.2). Entsprechende Massnahmen wurden bisher mit Ausnahme der Swisscom nur sehr punktuell realisiert. Die **Swisscom** engagiert sich hingegen sehr stark im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz. Sie bietet Medienkurse für Schüler der Mittel- und Oberstufe, Eltern und Lehrpersonen an, gibt Informationen an ihre Kunden und Kundinnen ab und erarbeitete in Kooperation mit Elternbildung CH ein Elterninformationsportal²⁶¹. Sie finanziert seit 2010 die durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) durchgeführte Erhebung zum Mediennutzungsverhalten von 12-19-jährigen Jugendlichen in der Schweiz (JAMES-Studie). Schliesslich arbeitet sie mit pädagogischen Hochschulen (insbesondere Fribourg und Bern) zusammen und ist Partner des nationalen Programms Jugend und Medien.

Auch die Swiss Interactive Entertainment Association (**SIEA**) ist Partner des nationalen Programms Jugend und Medien. Sie bietet im Rahmen ihres Engagements für den Jugendschutz Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen und Eltern an und sensibilisiert über die im Bereich

²⁵⁸ http://www.sajv.ch/media/medialibrary/2012/04/Politikpapier_Medienkompetenz_SAJV.pdf (Stand: 26.01.2015)

²⁵⁹ <http://www.sajv.ch/de/projekte/no-hate-speech/> (Stand: 26.01.2015)

²⁶⁰ Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise, Orange

²⁶¹ www.swisscom.ch/medienstark (Stand: 26.01.2015)

der Computer- und Videospiele verwendeten Alterseinstufungen gemäss dem europäischen PEGI-System (Pan European Game Information).

Mit Verweis auf die mittlerweile zahlreich bestehenden spezialisierten Fachangebote hat Microsoft im Februar 2015 das 2006 initiierte Sensibilisierungsangebot security4kids eingestellt. Damals hatte das Angebot Pionierfunktion. Seither wurden zahlreiche Schülerinnen und Schüler der Primarschulstufe für die Gefahren der Online-Welt sensibilisiert.

8.3.2 Einschätzung zur Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten (Analyse und Handlungsbedarf)

Eingangs gilt es festzustellen, dass die privaten Anbieter eine wichtige Funktion im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes übernehmen und mit ihren Sensibilisierungsangeboten einen bedeutenden Teil der Bevölkerung erreichen. Private Anbieter füllen somit eine Angebotslücke und entlasten staatliche Stellen davon, selbst entsprechende Angebote bereit zu stellen. Auch sind private Organisationen und Vereine häufig nahe an den Zielgruppen der Angebote und könnten somit rascher auf aktuelle Entwicklungen reagieren. Viele private Organisationen haben ihre Angebote im Rahmen von Partnerschaften mit anderen Akteuren entwickelt. Dies können (Leistungs-)Aufträge von Kantonen sein oder auch Synergien zwischen gleichgesinnten und sich fachlich ergänzenden Organisationen. Es bestehen aber auch eine Reihe von Problempunkten und Herausforderungen: Eine Koordination der Akteure, beispielsweise im Rahmen einer kantonalen Strategie, besteht nicht. Aufgrund der vielen Angebote ist es für Nutzende schwierig, den Überblick zu behalten. Es ist häufig unklar, welche Angebote aktuell, inhaltlich korrekt sowie qualitativ gut sind. Die grosse Anzahl an Anbietenden hat zudem zur Folge, dass es zu Überschneidungen in den gewählten Themenbereichen und Angebotsformen kommt. Dies zeigt beispielsweise die grosse Anzahl an Broschüren und Webseiten zu Themen wie Gewalt oder Datenschutz. Andererseits verbreiten Anbieter teils unterschiedliche Präventionsbotschaften und Handlungsanweisungen und können somit zu Verunsicherungen auf Seiten der Adressaten führen. Auch ist zuweilen festzustellen, dass einzelne Themen zu Kampagnenzwecken sehr stark von einzelnen Organisationen besetzt werden. Auch dies birgt die Gefahr einer verzerrten Problemwahrnehmung der Bevölkerung und Politik zu bestimmten aktuellen Themen. Schliesslich sind die bestehenden Angebote – bis auf wenige Ausnahmen nicht wissenschaftlich evaluiert. Es ist deshalb unklar, welche Wirkungen mit den Angeboten erzielt werden.

In Bezug auf die Nutzung der Angebote hat die Analyse gezeigt, dass viele Angebote vor allem von bereits gut informierten und motivierten Personen genutzt werden. Dies, obwohl rund drei Viertel der Angebote kostenlos zur Verfügung stehen. Hier ist angezeigt, Strategien zur Erreichung jener Zielgruppen zu entwickeln die bisher schlecht erreicht wurden. Ein weiteres Defizit ist im Bereich der Angebotsform zu verorten. Im Gegensatz zu den gedruckten Materialien (Broschüren, Webseiten, Unterrichtsmaterialien, Flyer) sind Angebote, die unmittelbare und partizipative Auseinandersetzung mit den neuen Medien fördern (Projektwochen, Kampagnen, interaktive Module etc.) weniger häufig. Mehr solche Angebote wären in Zukunft wünschenswert.

Schliesslich wäre ein verstärktes Engagement für den Kinder- und Jugendmedienschutz der privaten Akteure im Bereich der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit wünschenswert.

Insgesamt sollen gegenüber den privaten Akteuren zwei zentrale Handlungsempfehlungen abgegeben werden:

Sie sollten eine hohe Qualität der Angebote sicherstellen und diese regelmässig auf Aktualität, Vollständigkeit und Ausgewogenheit zwischen Chancen und Gefahren überprüfen. Weiter sollte darauf geachtet werden, ob die anvisierten Adressaten tatsächlich erreicht werden.

Im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien wurden von verschiedenen Akteuren Vorbehalte gegenüber den Angeboten und Sensibilisierungsmassnahmen aus dem

Kreis von Unternehmungen und Verbänden der Privatwirtschaft geäußert. Es wird befürchtet, dass eine der Hauptabsichten hinter diesen Massnahmen ist, die eigenen Produkte bekannter zu machen sowie den Kundenkreis zu erweitern. An solche Angebote sind deshalb erhöhte Anforderungen zu stellen. Sie sollten eine hohe Fachlichkeit durch den Beizug von externen und unabhängigen Fachpersonen sicherstellen sowie eine regelmässige unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen gewährleisten.

8.4 Unterstützungsleistungen des nationalen Programms Jugend und Medien

Das nationale Programm Jugend und Medien hat seit 2011 verschiedene Unterstützungsleistungen für die im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes tätigen Akteure zur Verfügung gestellt. Hauptziel des Programms ist es, auf einen sicheren, altersgerechten und verantwortungsvollen Umgang von Kindern und Jugendlichen mit digitalen Medien hinzuwirken. Um dieses Ziel zu erreichen wurden vier strategische Ziele verfolgt:

(1) In der Schweiz besteht ein aktuelles, zielgruppengerechtes, alle relevanten Themen umfassendes Informations-, Sensibilisierungs- und Schulungsangebot für Kinder, Jugendliche, Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen sowie Fachpersonen und ist für alle zugänglich.

(2) Die zentralen Akteure (Multiplikatoren) leisten einen aktiven Beitrag für den Kinder- und Jugendmedienschutz.

(3) In der Schweiz werden innovative Ansätze zur Medienkompetenzförderung entwickelt und umgesetzt. Diese stützen sich auf aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse.

(4) Die zentralen Akteure sind miteinander vernetzt, arbeiten zusammen und stimmen ihre Aktivitäten aufeinander ab.

Aus diesen Zielen wurden die konkreten Programmleistungen (vgl. Ziffer 8.4.1) abgeleitet. Die Bedarfsorientierung der strategischen Ziele und Leistungen wurde mittels der breiten Abstützung des Programms im Rahmen der Steuergruppe, bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundes, der Kantone und der Privatwirtschaft sowie einer fachlichen Begleitgruppe bestehend aus Vertreter und Vertreterinnen aller wichtigen Akteurskreise (staatliche und private Akteure, Verbände, Wissenschaft etc.) sowie verschiedener Projektgruppen gewährleistet.

Das Programm wurde zum Ende seiner fünfjährigen Laufzeit evaluiert. Dabei wurden die Wirkungen der Leistungen (Output) sowie der strategischen Ziele (Outcome) überprüft und der Bedarf mit Blick auf die zukünftige Gestaltung des erzieherischen Jugendmedienschutzes abgeklärt. Die Evaluation stützte sich auf eine Dokumenten- und Datenanalyse, eine Breitenbefragung²⁶² bei den direkten Adressatinnen und Adressaten der Programmleistungen (Bezugspersonen²⁶³ von Kindern und Jugendlichen sowie Multiplikatoren und Multiplikatorinnen²⁶⁴), auf Interviews mit ausgewählten Fachpersonen sowie Gesprächen mit den Steuer- und Begleitgremien des Programms.

²⁶² An der Breitenbefragung haben 881 Personen teilgenommen.

²⁶³ Eltern, Lehrpersonen und weitere professionell tätige Person, die direkt mit Kindern und Jugendlichen arbeiten

²⁶⁴ kantonale Netzwerkmitglieder, Referenten von Elternbildungsveranstaltungen, Teilnehmende der nationalen Fachforen, Mitglieder der Projektgruppen, Anbieter/-innen aus der Angebotsdatenbank, Mitglieder der fachlichen Begleitgruppe und der Steuergruppe

8.4.1 Beschreibung der Unterstützungsleistungen

Die Leistungen des nationalen Programms Jugend und Medien können in vier Gruppen unterteilt werden:

Nationale Referenzplattform

Das Informationsportal jugendundmedien.ch stellt Eltern, Lehr- und Fachpersonen umfassende Informationen zum Thema Jugend und Medien zur Verfügung und verbreitet diese gezielt via Social-Media-Kanäle, Newsletter, Präsentationen im Rahmen von Veranstaltungen und Medienartikeln. Nebst umfassenden Informationen zu den Chancen und Gefahren von digitalen Medien beinhaltet die Webseite eine Übersicht zu den Informations-, Schulungs- und Beratungsangeboten in der Schweiz in Form einer Datenbank, sowie die Porträts der Kantone im Bereich ihrer Strategien und Massnahmen im erzieherischen Jugendmedienschutz.

Unterstützungsangebote zur Mobilisierung wichtiger Stakeholder

Im Rahmen des Programms wurden diverse Unterstützungsangebote für wichtige Multiplikatoren und Multiplikatorinnen erarbeitet, sodass diese selbst im Bereich der Medienkompetenzförderung verstärkt aktiv werden können. Dazu gehören Materialien wie die Broschüre für Eltern und Betreuungspersonen «Medienkompetenz – Tipps zum sicheren Umgang mit digitalen Medien», die Broschüre «Medienkompetenz im Schulalltag», die je in drei Sprachen erhältlich sind und ein Flyer mit den zehn goldenen Regeln der Mediennutzung – erhältlich in 16 Sprachen. Auch verschiedene Weiterbildungsveranstaltungen für Referenten und Referentinnen von Elternbildungsveranstaltungen zum Thema digitale Medien sowie ein Foliensatz für dieselben, welcher die wichtigsten Informationen für Eltern bündelt, wurden angeboten. Vorbereitet und durchgeführt wurden die Veranstaltungen mit den grossen nationalen Anbietern von Weiterbildungsveranstaltungen für Eltern in der Schweiz²⁶⁵.

Fachliche Impulse geben und innovative Methoden entwickeln

Im Rahmen des Programms wurden verschiedenen Forschungsarbeiten realisiert, sowie Qualitätskriterien für Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote entwickelt. Im Bereich der innovativen Methoden wurden Modellprojekte zum Einsatz der Methode Peer Education und Peer Tutoring im Bereich der Medienkompetenzförderung unterstützt und begleitend evaluiert. Dabei sollten insbesondere Stolpersteine und Gelingungsfaktoren bei der Konzeption und Umsetzung solcher Projekte identifiziert werden.

Zusammenarbeit, Austausch und Vernetzung

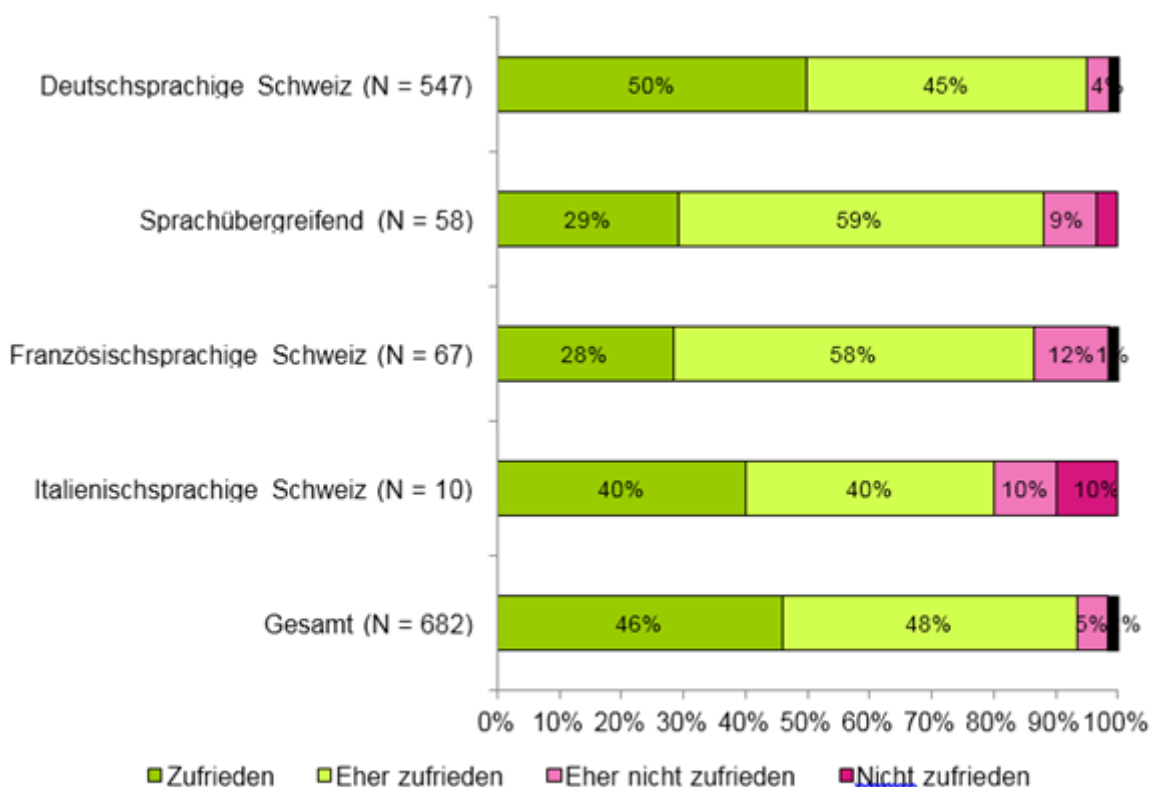
Zur Förderung der Vernetzung und des Austauschs hat das Programm zwei nationale Fachkonferenzen durchgeführt. Die dritte und abschliessende Konferenz findet im September 2015 statt. Zudem hat es regelmässige Sitzungen der Begleitgruppe sowie Austauschtreffen mit den Ansprechpersonen der Kantone im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes durchgeführt.

²⁶⁵ Swisscom, Pro Juventute, Action Innocence, Schweizerische Kriminalprävention, kantonale und städtische Polizeicorps, Elternbildung CH

8.4.2 Bewertung der Unterstützungsleistungen

Die Programmevaluation hat gezeigt, dass die Zufriedenheit der Adressatinnen und Adressaten (Multiplikatoren und Betreuungspersonen von Kindern und Jugendlichen) mit dem Programm allgemein in allen Sprachregionen sehr hoch ist. Insgesamt sind 94 Prozent mit dem Programm zufrieden oder sehr zufrieden. Am höchsten ist die Zufriedenheit in der Deutschschweiz (vgl. Abb. 3)

Abbildung 3: Zufriedenheit mit dem Programm



Quelle: Breitenbefragung 2014. Frage 18. Antwortkategorien, die weniger als 2 Prozent Zustimmung erhielten, sind nicht beschriftet

Programmkonzeption und Programmumsetzung

Die im Rahmen der Expertengespräche befragten Personen sind sich einig, dass das BSV der richtige Träger des Programms Jugend und Medien ist. Als schwierige Voraussetzung wurde erwähnt, dass das Programm unter öffentlichem Druck entstanden sei und damit ein hoher Erwartungsdruck bestand. Ausserdem musste das Programm einen längeren Prozess durchlaufen, um sich in das breite Akteursfeld einzubetten. Mittlerweile ist das Programm aber etabliert. Die Arbeit des Programmteams des BSV wurde sehr gelobt und die Zusammensetzung der Begleitgruppe als sinnvoll erachtet. Als sensibler Punkt stellte sich die Tätigkeit eines Bundesprogramms im Volksschulbereich und als umstritten die Vertretung von privaten Geldgebern in der Steuergruppe des Programms heraus. Die involvierten gemeinnützigen Organisationen haben zudem die Bitte geäußert, zukünftig besser für die Mitarbeit entschädigt zu werden und betonten die Wichtigkeit, sichtbar sein zu können.

Beitrag des Programmes hinsichtlich Erreichung der strategischen Ziele

Die Programmevaluation hat gezeigt, dass die grosse Mehrheit der Befragten alle vier strategischen und operativen Programmziele für wichtig oder eher wichtig erachten (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Relevanz der strategischen Programmziele



Quelle: Breitenbefragung 2014, Frage 1. N = 265–271 (nur Multiplikatoren/-innen). Antwortkategorien, die weniger als 2 Prozent Zustimmung erhielten, sind nicht beschriftet.

Wirkungen

Die interviewten Experten und Expertinnen sind der Meinung, dass das Programm auf verschiedene Weisen die Einstellungen und Verhaltensweisen verändert hat. So hat es das Bewusstsein über die Wichtigkeit des Themas geschärft, einen Beitrag geleistet, dass das Thema in der politischen Agenda mehr Gewicht bekommen hat, ein besseres Verständnis zwischen privaten Akteuren und Kantonen betreffend der Ziele und ein gemeinsames Problembewusstsein geschaffen. Auch hätten die Informationsmaterialien zu einer höheren Qualität in der Medienberichterstattung beigetragen und die Einsicht bewirkt, dass die Regulierung Grenzen hat und stattdessen die Medienkompetenzförderung der richtige Weg sei. Das Programm hat des Weiteren ausgelöst, dass eine Qualitätsverbesserung der Arbeit in den Kantonen stattgefunden hat. Auch konnten in bisher kaum bearbeiteten Settings wie jenes der sozialpädagogischen Einrichtungen, Impulse gesetzt werden. Die Experten schätzen die Angebote des Programms zudem als hilfreich für die Multiplikatoren und Multiplikatorinnen ein, schweizweit ein einheitlicheres Verständnis und eine gemeinsame Terminologie im Thema zu finden.

Das Programm hat es auch geschafft, die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu fördern, obwohl nach wie vor die Tendenz «jeder für sich» (Konkurrenz) bestehe und eine fehlende Koordination (NGO's, Kantone) bemängelt wird. Ein Nutzen habe gebracht, dass das Bestehende sichtbar gemacht wurde, was wiederum die Abstimmung förderte. Auch wurde eine bessere Vernetzung innerhalb der eigenen Region als positive Wirkung genannt, sowie neue Partnerschaften und Kooperationen in grösserem Rahmen. Weiter hat das Programm gemäss Aussagen der Experten bewirkt, dass das Denken in grösseren Zusammenhängen gefördert

werden konnte. So hätten NGO's etwa begonnen, kantonale Stellen statt einzelne Schulen anzusprechen.

Auch konnte das Programm Impulse setzen. Es konnte einen Beitrag leisten, dass die Akteure aktiver geworden sind. Dies sagen sowohl die Adressatinnen und Adressaten in der Breitenbefragung wie auch die interviewten Experten und Expertinnen. Gut ein Drittel der befragten Adressaten (35%) haben angegeben, dass sie oder ihre Institution aufgrund des Programms im Themenbereich Jugend und Medien aktiver geworden seien. Überdurchschnittlich hoch fielen die Anteile der kantonalen Netzwerkmitglieder (64%) sowie der Vertreter/-innen aus der Forschung beziehungsweise Wissenschaft (48%) und der Privatwirtschaft (47%) aus. Die meisten jener, die aufgrund des Programms aktiver geworden sind, insbesondere Lehrpersonen und Fachpersonen mit direktem Bezug zu Kindern und Jugendlichen. Sie gaben an, vermehrt Informationsmaterialien abgegeben zu haben. Die Befragten aus beiden Zielgruppen sahen sich zudem häufig dazu veranlasst, Anlässe zum Thema Jugend und Medien durchzuführen und die eigenen Materialien und Angebote zu überprüfen und zu aktualisieren. Schliesslich suchten insbesondere die Multiplikatoren/-innen öfters auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Bereich Jugend und Medien. Zwei der wichtigsten Produkte des Programms, nämlich die Broschüre und der Flyer zur Medienkompetenz sowie die Webseite des Programms, waren für viele der Befragten ausschlaggebend dafür, dass sie im Themenfeld Jugend und Medien aktiver als bisher geworden sind. Bei den Bezugspersonen gaben zudem häufig auch Medienberichte zum Thema Jugend und Medien Anlass dazu, aktiver zu werden. Bei den Multiplikatoren/-innen war hingegen oftmals die Teilnahme an Veranstaltungen des Programms ein bedeutender Faktor, welcher die Eigenaktivität anregte.

Nutzen und Nützlichkeit einzelner Leistungen

Die Leistungen und Aktivitäten des Programms werden von den Adressaten insgesamt als positiv bewertet. Der Bekanntheitsgrad der einzelnen Programmleistungen ist jedoch unterschiedlich hoch. Wie die einzelnen Programmleistungen genutzt und bewertet wurden, wird im Folgenden dargestellt:

Nationale Referenzplattform

Zwischen September 2013 und August 2014 haben insgesamt rund 120'000 Besucher und Besucherinnen rund 410'000 Seiten des Informationsportal jugendundmedien.ch aufgerufen. Unter den in der Breitenbefragung befragten Adressaten kennen rund drei Viertel die Webseite, wobei der Anteil bei den Multiplikatoren/-innen deutlich höher ist als bei den Bezugspersonen (88% bzw. 64% kennen die Webseite). Insbesondere Eltern (44%) und Lehrpersonen (60%) kennen die Webseite weniger als andere Adressaten. Die Webseite ist in allen drei Sprachregionen gut bekannt und wird von der grossen Mehrheit als für die eigene Arbeit als nützlich (45 Prozent) oder eher nützlich (40 Prozent) bewertet. Die Bezugspersonen beurteilten die Webseite insgesamt etwas positiver als die Multiplikatoren/-innen. Die Beurteilung der Datenbank mit den Informations- und Schulungsangeboten fiel mehrheitlich positiv aus, wobei punkto Usability Optimierungsbedarf festgestellt wurde. Es ist davon auszugehen, dass sich die Besucherzahl bis zum Abschluss des Programms noch deutlich erhöht. Seit Erfassung der Besucherzahlen konnten diese kontinuierlich gesteigert werden.

Unterstützungsangebote zur Mobilisierung wichtiger Stakeholder

Die Broschüre «Medienkompetenz – Tipps zum sicheren Umgang mit digitalen Medien» hat unter den Befragten einen hohen Bekanntheitsgrad. So kennen 83 Prozent der Multiplikatoren/-innen und 85 Prozent der Bezugspersonen die Broschüre. Auch den Flyer «Die wichtigsten Tipps für den sicheren Umgang mit digitalen Medien» kennt eine Mehrheit der Befragten (68%). Insbesondere Multiplikatoren bestellen die Broschüren, um diese den Eltern abzugeben, z.B. Schulen oder Präventionsfachstellen im Rahmen von Elternveranstaltungen. Insgesamt wurden zwischen Januar 2013 und August 2014 rund 137'800 Broschüren «Medienkompetenz – Tipps zum sicheren Umgang mit digitalen Medien» bestellt, davon 103'800 deutsche, 30'200 französische und 3'870 italienische. Die Flyer mit den zehn goldenen Regeln der Mediennutzung, die in 16 Sprachen existieren, wurden im gleichen Zeitraum insgesamt 273'200 mal

bestellt, davon rund 60'000 in den ausländischen Sprachen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Zahlen betreffend der bestellten Materialien bis zum Ende des Programms nochmals deutlich erhöhen werden. Die Nachfrage ist ungebrochen gross. Auch die Weiterbildungsmodulare für Referenten von Elterninformationsveranstaltungen, welche in Zürich, Bern und Lausanne durchgeführt wurden, wurden gut besucht und von den Teilnehmenden sehr positiv bewertet – sowohl was die jeweiligen Fachreferate als auch den Austausch mit Trainern von anderen Organisationen betrifft. Insgesamt haben 156 Trainer teilgenommen, 36 in der Romandie und 120 in der Deutschschweiz. Rund 80 Prozent wünschen sich auch in Zukunft solche Weiterbildungsmodulare.

Innovative Methoden entwickeln

In der Breitenbefragung wurde nach den Leistungen im Bereich Peer Tutoring und Peer Education²⁶⁶ gefragt. Diese sind im Allgemeinen noch wenig bekannt. Dies hängt damit zusammen, dass die Modellprojekte im Bereich Peer Education zum Zeitpunkt der Evaluation noch am Laufen waren und die Information der Fachöffentlichkeit über die Ergebnisse in für Mitte 2015 vorgesehen ist.

Zusammenarbeit, Austausch und Vernetzung fördern

An den beiden bisher stattgefundenen nationalen Fachforen Jugendmedienschutz in den Jahren 2011 und 2013 haben rund 900 Personen aus den Settings Schule, Elternbildung, Jugendarbeit, Wissenschaft, Privatwirtschaft und Politik teilgenommen. Die Programmevaluation zeigte, dass 86 Prozent der Teilnehmenden diese als nützlich oder eher nützlich für die eigene Tätigkeit einstufen – dies betrifft sowohl Fachpersonen mit direktem Bezug zu Kindern/Jugendlichen als auch Multiplikatoren/-innen.

Die Netzwerktreffen für die kantonalen Verantwortlichen zum Thema Jugendmedienschutz wurden von 9 von 13 Netzwerkmitglieder als nützlich und eher nützlich eingestuft. Sie berichteten zudem, in den Treffen mehr Wissen für die eigene Tätigkeit erlangt zu haben und als Multiplikator/-in aktiver geworden zu sein. Das Programm hat es zwar geschafft, die Kantone an einen Tisch zu bringen, doch einzelne der Netzwerkmitglieder berichteten, dass kaum eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen Kantonen ausserhalb der Programmghremien im Thema Jugend und Medien entstanden ist.

Bedarf der Akteure nach zukünftigen Unterstützungsleistungen und Vorschläge zur zukünftigen Zusammenarbeit

Die Resultate der Breitenbefragung geben Hinweise darauf, dass auch nach Ablauf des Programms Bedarf an unterstützenden Angeboten bestehen wird. Nur 7 Prozent aller Befragten gaben an, nichts Weiteres zu brauchen, damit sie auch in Zukunft im Themenfeld Jugend und Medien aktiv sein können. Um weiterhin aktiv sein zu können, wünschten sich die Multiplikatoren und Multiplikatorinnen und die Bezugspersonen (Lehrpersonen und Fachpersonen mit direktem Bezug) insbesondere zielgruppenspezifische Materialien, ein nationales Informationsangebot (z.B. eine Webseite), Weiterbildungen und Fachinputs, wissenschaftlichen Grundlagen und Fachinformationen.

Die befragten Experten und Expertinnen nannten als künftige Schwerpunkte fünf Bereiche: (1) Chancen, Möglichkeiten und vorhandene Kompetenzen stärker in den Vordergrund rücken (nicht schwerpunktmässig auf Gefahren und Schutz fokussieren); (2) Fokus auf die Volksschule und damit die Lehrmittel, Unterrichtsmaterialien, Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen, insbesondere mit Fokus stärker auch auf die Primarschule, (3) Fokus auf Eltern, d.h. Unterstützung von Elternbildungsorganisationen sowie vermehrt moderierte Austauschmöglichkeiten für Eltern schaffen; (4) Fokus auf den Frühbereich sowie (5) Öffentlichkeitsarbeit an breite Zielgruppen (TV, Plakate usw.)

²⁶⁶ Peer-Education bezeichnet die Weitergabe von Wissen von Jugendlichen an Jugendliche in Sinne eines informellen Informations- und Erfahrungsaustauschs unter Gleichaltrigen. Im Setting Schule (formaler Bildungskontext) kommt oft der Peer-Tutoring-Ansatz zur Anwendung. Dabei schulen Jugendliche gezielt (jüngere) Jugendliche im Rahmen von Unterrichtseinheiten.

Die Experten und Expertinnen haben auch Vorschläge betreffend der weiterzuführenden Programmleistungen gemacht: Sie wünschen sich ein Gefäss für die Vernetzung, den Fach-
austausch und zum Eruiieren des Handlungsbedarfs; eine Koordinationsstelle; das Aktualisie-
ren der Inhalte der Website (Datenbank benutzerfreundlicher und fokussierter, Nutzen der
Sozialen Medien unklar); das Aktualisieren der Broschüren und Flyer, das Durchführen von
Studien – auch zur Legitimation der eigenen Aktivitäten – sowie Modellprojekte und Weiterbil-
dungen.

9 Handlungsbedarf im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz aus Expertensicht

Der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Einerseits, da der regulierende Jugendmedienschutz aufgrund des weltumspannenden Charakters des Internets und dessen von Zeit und Ort unabhängiger Verfügbarkeit zunehmend an Grenzen stösst und deshalb verstärkt erzieherische Massnahmen erforderlich sind; andererseits, da verschiedene regulierende Massnahmen ohnehin nur dann ihre Wirkungen entfalten, wenn Konsumenten und insbesondere Erziehungsberechtigte aufgeklärt und in der Lage sind, diese sinnvoll anzuwenden (z.B. Schutzfilter, Altersempfehlungen). Neu muss vor allem mit erzieherischen Mitteln dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Minderjährige nicht mehr nur Rezipienten von Medieninhalten sind, sondern diese aktiv mitgestalten, als Markt- und Kommunikationsteilnehmende verschiedenen Gefahren ausgesetzt sind bzw. Gefahr laufen, sich selbst strafbar zu machen (vgl. Kapitel 2.2).

9.1 Rollenverteilung zwischen dem Bund, Kantonen und privaten Akteuren

Der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz ist durch die föderale Aufgabenteilung geprägt. Dabei sind die Kantone die Hauptakteure. Deren Aktivitäten in den Politikbereichen Bildung, Sicherheit, Gesundheit und Soziales reichen von punktuellen Einzelmassnahmen hin zu umfassenden Strategien. Das Engagement hängt von den vorhandenen Ressourcen und Strukturen sowie der Problemwahrnehmung innerhalb eines Kantons ab (vgl. Kapitel 8.2). Ergänzend übernehmen private Akteure eine wichtige Rolle, indem sie in Eigeninitiative oder im Auftrag von Kantonen eine grosse Zahl von Informations-, Schulungs- und Beratungsangeboten bereitstellen (vgl. Kapitel 8.3). Die föderale Aufgabenteilung ist im erzieherischen Jugendmedienschutz sinnvoll, da die handelnden Akteure nahe an den Adressaten der Angebote sind. Die grosse Angebotsvielfalt ist grundsätzlich erfreulich, bietet sie doch Eltern, Lehr- und Fachpersonen die Möglichkeit, ein geeignetes Angebot zu wählen. Es besteht jedoch gleichzeitig die Herausforderung, sich im Dschungel der Angebote zu orientieren und herauszufinden, welches die qualitativ guten Angebote sind. Gleichzeitig haben Angebote unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen und Schwerpunkte und es besteht die Tendenz, dass gewisse Problemerscheinungen und Zielgruppen zu stark bzw. andere zu wenig berücksichtigt werden.

Mit der zunehmenden Verfügbarkeit und Nutzung von Online-Diensten, mobilen Geräten sowie aufgrund der Entwicklungen im Bereich der Unterhaltungsmedien haben die Herausforderungen für den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz in den letzten Jahren stark zugenommen. Der Bund hat deshalb 2010 sein Engagement im Kinder- und Jugendmedienschutz mit Lancierung des nationalen Programms Jugend und Medien verstärkt, um die Kantone und die privaten Akteure bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Die Evaluation der Programmresultate zeigt, dass die Unterstützungsleistungen auf grossen Anklang stossen und intensiv genutzt werden. So gehen vom Programm wichtige Impulse zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes aus; die konkrete Ausgestaltung von Strategien und Massnahmen wurde beeinflusst; wichtige Akteure sind heute besser in der Lage, eine aktive Rolle zu übernehmen (vgl. Kapitel 8.4). Die mit diesem Bericht vorgenommene Situationsanalyse (vgl. Kapitel 8.1 bis 8.3) zeigt, dass nach wie vor grosser Handlungs- sowie Unterstützungsbedarf besteht. Die Aktivitäten der Akteure haben sich in den letzten Jahren schwerpunktmässig auf die Schule und Familie fokussiert (vgl. Kapitel 9.2.1 und 9.2.2). In den übrigen Betreuungssettings wurde die Thematik bisher nur unsystematisch oder gar nicht aufgegriffen. Eine intensive Auseinandersetzung betreffend die Bedeutung von digitalen Medien für Kinder

und Jugendliche sowie des Umgangs und der Anwendung von digitalen Medien im Erziehungsalltag muss in verschiedenen Settings und mit verschiedenen Berufsgruppen noch geführt werden (vgl. Kapitel 9.2.3).

9.2 Handlungsbedarf in Bezug auf verschiedene Settings

Heute wird davon ausgegangen, dass eine hohe Medienkompetenz im umfassenden Sinne es erlaubt, die Chancen von digitalen Medien zu nutzen und sich gleichzeitig effektiv vor negativen Medienerlebnissen bzw. deren Folgen zu schützen. Die wichtigsten Instanzen zur Mediensozialisation von Kinder und Jugendliche sind die Familie, die Schule sowie ergänzende ausserfamiliäre und ausser schulische Betreuungssettings. Gleichzeitig wird im Hinblick auf die Selbstsozialisation unter gleichaltrigen Jugendlichen von einer grossen Bedeutung des Freundeskreises ausgegangen. Mittels Informations- und Schulungsangeboten werden nicht nur Minderjährige sondern auch erwachsene Betreuungspersonen für die Chancen und Gefahren von digitalen Medien sensibilisiert. Sie sollen eine aktive Begleitfunktion übernehmen. Ebenso wichtig sind Beratungsangebote für Kinder und Jugendliche sowie Betreuungspersonen, die bei negativen Medienerlebnissen Unterstützung bieten.

9.2.1 Schule und Berufsbildung

Die unter Kapitel 8.2 vorgenommene Situationsanalyse zeigt, dass die Akteure im Bildungsbereich nach einer starken Fokussierung auf Anwenderkompetenzen und technische Kompetenzen in den letzten 10 bis 15 Jahren bei einem umfassenden Verständnis von Medienkompetenz angelangt sind. Die drei sprachregionalen Lehrpläne definieren, dass Schüler und Schülerinnen nicht nur technische und Anwendungskompetenzen brauchen, sondern auch in der Lage sein sollen, Gefahren einzuschätzen, Potenziale abzuwägen, persönliche Nutzungsgewohnheiten zu reflektieren und die Folgen medialer und virtueller Kommunikation erkennen zu können. Mit den sprachregionalen Lehrplänen wird die Harmonisierung von Lerninhalten angestrebt. Unter den verantwortlichen Akteuren besteht aber Einigkeit, dass der Harmonisierungsprozess längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Denn dafür braucht es Ressourcen für die Entwicklung von Unterrichtsmaterialien sowie die umfassende Aus- und Weiterbildung des gesamten Lehrpersonals. Gleichzeitig haben sich im Laufe der Zeit in den Kantonen und auf interkantonaler Ebene im schulischen Bereich verschiedene Strukturen etabliert. Es herrschen sehr unterschiedliche konzeptuelle Herangehensweisen und Verständnisse von Medienbildung, Medienerziehung oder Mediendidaktik vor. Die Entwicklung in Richtung Harmonisierung ist der Sache dienlich, um einheitliche Mindeststandards im Bereich der Medienbildung zu haben und dahingehende Bestrebungen sind unterstützungswürdig. Weiter kann festgestellt werden, dass die Strukturen noch stark auf den Einsatz von digitalen Medien im Unterricht fokussieren. Die Schule ist jedoch auch ausserhalb des Unterrichts täglich mit der Präsenz von digitalen Medien (insbesondere mobile Geräte wie Smartphones etc.) sowie negativen Begleiterscheinungen konfrontiert und muss auf Vorfälle reagieren. Hier erfolgt sodann die Zusammenarbeit mit schulpsychologischen Diensten, der Schulsozialarbeit, der Polizei, Suchtberatungsstellen oder anderen Fachpersonen. Wichtig hierbei ist Klarheit darüber zu haben, wie die Zusammenarbeit mit diesen Stellen im Falle der Krisenintervention aber auch im Hinblick auf die Früherkennung von Problematiken und im Vorfeld von Krisen erfolgen soll und welche Rolle die Schule in Bezug auf die Prävention und die Zusammenarbeit mit dem Elternhaus einnehmen will. Einzelne Kantone haben diese Fragen geklärt und entsprechende Koordinationsstrukturen geschaffen. Diese Entwicklung ist zu begrüssen und gesamtschweizerisch erstrebenswert.

Nebst der Volks- und Sekundarschule stellt sich die Frage, wie das Thema der Medienkompetenz in Berufsschulen, Lehrbetrieben, Brückenangeboten und anderen Einrichtungen im Bereich der Berufsbildung aufgegriffen wird. Auch in diesem Setting spielt das Thema Medienkompetenz in Vorbereitung auf die berufliche Laufbahn eine wichtige Rolle. Hier gilt es noch

verstärkt zu klären, welche konkreten Kompetenzen die Auszubildenden im professionellen Umgang mit Medien erwerben müssen. Da im Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht der Fokus auf den technischen Aspekten und weniger auf einem umfassenden Verständnis von Medienkompetenz liegt, ist die konkrete Ausgestaltung in den einzelnen Schullehrplänen einerseits heterogen und teilweise noch durch eine verkürzte Vorstellung von Medienkompetenz als eher technisch geprägte Querschnittskompetenz geprägt. Gerade im Hinblick auf die problematischen Begleiterscheinungen der Mediennutzung sollte jedoch in allen Berufsschulen sowie in den Lehrbetrieben dem Thema Medienkompetenz Rechnung getragen werden.

9.2.2 Familie

Ein zweiter Angebotsschwerpunkt liegt im Bereich der Familie. Die Schule, Sicherheitsbehörden, Suchtpräventionsstellen und eine Vielzahl von lokal, regional oder national tätigen privaten Akteuren decken einen grossen Teil des Informations-, Schulungs- und Beratungsangebots ab. Sensibilisierungsmassnahmen richten sich entweder direkt an Kinder und Jugendliche oder Betreuungspersonen im familiären Umfeld. Der inhaltliche Fokus solcher Angebote liegt dabei weniger auf einer umfassenden Medienbildung wie in der Schule, sondern auf den Risiken, die mit der Mediennutzung einhergehen, wobei die Schwerpunktsetzung je nach Anbieter sehr unterschiedlich sein kann. Der Handlungsbedarf in diesem Bereich wird deshalb vor allem darin gesehen, dass bei diesen Angeboten eine hohe Qualität sichergestellt werden soll. Die Qualität betrifft verschiedene Aspekte: Die Aktualität des Angebots, die Ausgewogenheit der Inhalte (Chancen und Gefahren), die geeignete Vermittlungsmethodik sowie die Anwendbarkeit von Empfehlungen zur Gestaltung des Erziehungsalltags. Als Mangel wird gleichzeitig erachtet, dass zu wenig Angebote konkrete Hinweise hinsichtlich kindgerechter Medieninhalte geben und es nicht gelingt, die Zielgruppen flächendeckend zu erreichen.

9.2.3 Ausserfamiliäre und ausser schulische Betreuungssettings

Die Erfahrungen im Programm Jugend und Medien lassen darauf schliessen, dass es auch in Einrichtungen und Angeboten ausserhalb der Familie und der regulären Schulzeit, in denen Kinder und Jugendliche regelmässig betreut werden (Kindertagesstätten, Horte, Angebote der ausser schulischen Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendheime, Vollzugseinrichtungen für jugendliche Straftäter etc.), Aufklärung zum Umgang mit digitalen Medien sowie negativen Begleiterscheinungen braucht. Es sind zwar punktuell Bestrebungen in diesen Settings erkennbar und insbesondere nationale Verbände beschäftigen sich zunehmend mit der Thematik. Eine systematische Auseinandersetzung in den verschiedenen Einrichtungen und mit den betroffenen Berufsgruppen ist jedoch noch nicht erfolgt und deshalb notwendig. Um dies zu unterstützen, besteht der Bedarf nach aufbereitetem Grundlagenwissen, Konzepten und Angeboten zur Weiterbildung und Begleitung von Betreuungspersonen.

9.2.4 Ansätze in Bezug auf die Gleichaltrigen-Gruppe

Der Freundeskreis ist für Kinder und Jugendliche eine wichtige Bezugsgruppe. Digitale Medien spielen dabei eine zentrale Rolle, da die Beziehungspflege sehr stark via Online-Kommunikationsdienste erfolgt und das Internet und Games auch bedeutenden Teil der Freizeitgestaltung sind. Gleichaltrige beeinflussen sich dabei stark in ihrem Nutzungsverhalten und geben Wissen über das Funktionieren von Mediendiensten untereinander weiter und tauschen sich über ihre Medienerlebnisse aus. In der wissenschaftlichen Diskussion wird die Auffassung vertreten, dass die Mediensozialisation im Jugendalter hauptsächlich über die Gleichaltrigen-Gruppe erfolgt. Um das Potenzial der Gleichaltrigen-Gruppe auch im Hinblick auf die Sensibilisierung und den Umgang mit Mediengefahren zu nutzen und da solche Ansätze bisher in der Schweiz

noch nicht zur Anwendung kamen, wurden im Rahmen des Programms Jugend und Medien verschiedene Pilotprojekte durchgeführt. Die dabei gewonnen Erkenntnisse stehen zur Verfügung und sollten zukünftig im Rahmen der Präventionsarbeit genutzt werden.

9.2.5 Gesamtschätzung des Handlungsbedarfs

Das Programm Jugend und Medien hat gemäss Schlussevaluation in den vergangenen fünf Jahren wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz geleistet. Es wurden auf der inhaltlichen Ebene das Verständnis über Ziele, die zu behandelnden Problemlagen und die Qualität von Angeboten verbessert sowie ein Überblick über das existierende Angebot geschaffen. Auf der strukturellen Ebene wurde die Vernetzung und Zusammenarbeit wesentlich gestärkt (vgl. Ziffer 8.4). Aufgrund dieser positiven Entwicklungen und des eruierten Handlungsbedarfs sind die Unterstützungsangebote aus Sicht des Bundes weiterzuführen. Im Folgenden werden die Lösungsansätze inhaltlicher und struktureller Art im Sinne von wichtigen Orientierungspunkten für zukünftige Aktivitäten vertieft:

Auf der inhaltlichen Ebene ist für einen kompetenzorientierten Ansatz bei der Sensibilisierung von Minderjährigen und Erziehungsberechtigten zu plädieren. Sie sollen in ausgewogener Weise über Chancen und Gefahren sowie mögliche Wirkungen von Mediennutzung und -konsum aufgeklärt werden. Erwachsene sollen konkrete und im Alltag einsetzbare Handlungstipps zur Wahrnehmung ihrer Begleit- und Regulierungsfunktion erhalten. Dazu zählen auch Hinweise zu kindgerechten Medieninhalten und Mediendiensten über die eine schrittweise Annäherung erfolgen kann. Damit die erwachsenen Bezugspersonen eine aktive Begleitrolle übernehmen können, ist es zentral, dass sie selbst über die notwendigen Medienkompetenzen verfügen. Deshalb ist es eine Anforderung an Massnahmen im Bereich der Prävention, dass diese alle erreichen, insbesondere Personen mit Risikokonstellationen, das heisst jene Personen, die aufgrund verschiedener Merkmale besonders stark gefährdet sind, negative Medienerfahrungen zu machen oder ein problematisches Medienverhalten zu entwickeln. Weiter gilt es Fachpersonen verstärkt dafür zu sensibilisieren, wie Anzeichen einer problematischen Mediennutzung erkannt werden können und wie eine angemessene und frühzeitige Intervention erfolgen könnte.

Auf der strukturellen Ebene ist zu betonen, dass die Massnahmen nicht nur innerhalb der verschiedenen Politikbereiche, sondern auch politikbereichsübergreifend zusammenwirken und aufeinander abgestimmt sein sollten. Auch ist es im Sinne der Kohärenz und Effizienz wichtig, dass sich die Aktivitäten der verschiedenen kantonalen Akteure ergänzen und die Schnittstellen und die Zusammenarbeit klar definiert sind. Damit dies gelingen kann, braucht es strategische Grundlagen sowie die Schaffung von Koordinationsstrukturen innerhalb der Kantone. Dabei ist anzustreben, dass die Massnahmen jeweils in allen Settings sowie innerhalb der Institutionen die Ebene Konzepte/Leitbilder, Sensibilisierung der Mitarbeitenden, der Kinder und Jugendlichen selbst sowie die Elternarbeit mitberücksichtigt werden. Es sollte über alle Akteure hinweg eine hohe Qualität der Angebote angestrebt werden und die Orientierung idealerweise an gemeinsam vereinbarten Standards und Präventionsbotschaften erfolgen.

9.3 Empfehlungen aus Expertensicht

9.3.1 Empfehlungen an die Kantone

Die Hauptzuständigkeit für die Konzeption und Umsetzung von Strategien und konkreten Massnahmen im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes liegt bei den

Kantonen. Deshalb werden aufgrund des oben festgestellten Handlungsbedarfs die folgenden Empfehlungen formuliert:

Konzeptionelle und strategische Grundlagen und Ressourcen zur Umsetzung von Massnahmen

Für einen wirkungsvollen Kinder- und Jugendmedienschutz braucht es in den Kantonen konzeptionelle und strategische Grundlagen, um die Voraussetzungen zu schaffen, dass Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen von Kindern und Jugendlichen, Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen zielgerichtet und in guter Qualität umgesetzt werden. Im Bereich Schule bestehen diese Grundlagen mit den sprachregionalen Lehrplänen. Die Rahmenbedingungen, welche die Kantone zu deren Umsetzung schaffen, sind dabei entscheidender Erfolgsfaktor. Grosses Entwicklungspotenzial besteht insbesondere im Bereich der Berufsschule und in den ausserfamiliären und ausserschulischen Settings, v.a. in der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit, den sozial- und heilpädagogische Institutionen sowie den Institutionen im Jugendstrafvollzug. Auch dort ist zentral, dass die erforderlichen Ressourcen zur Umsetzung der Massnahmen bereitgestellt werden.

Zusammenarbeit definieren und Koordinationsstrukturen schaffen

In der sich schnell entwickelnden und komplexen Thematik des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes ist ein Zusammenwirken der verschiedenen Akteure, die Abstimmung und Koordination von Massnahmen erforderlich. Dazu ist es notwendig die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteuren, die Aufgabenverteilung, Massnahmen und Strategien klar zu definieren und eine politikbereichsübergreifende Koordination zu etablieren.

Qualitätssicherung und Steuerung der Massnahmen und Angebote

Im Bereich der Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote ist es notwendig, Qualitätsstandards zu definieren und diese regelmässig zu überprüfen. Dabei muss insbesondere sichergestellt werden, dass die Angebote auf die aktuellen Problemlagen Bezug nehmen und in der Lage sind, die anvisierten Adressaten tatsächlich zu erreichen. Kantone könnten diesbezüglich auch gegenüber privaten Anbietern – soweit diese von kantonaler Seite unterstützt werden bzw. mit den Kantonen zusammenarbeiten – in Bezug auf Inhalt und Qualität der Angebote eine steuernde Rolle einnehmen oder diese in ihre Aktivitäten einbinden.

9.3.2 Empfehlungen an private Akteure

Private Akteure, Stiftungen, Vereine, Verbände, Kinder- und Jugendschutzorganisationen, Unternehmungen der Privatwirtschaft leisten in Eigeninitiative wichtige Beiträge zur Sensibilisierung, Schulung und Beratung von Kindern, Jugendlichen, Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen in Bezug auf die Chancen und Gefahren von digitalen Medien. Diese Beiträge sind aus heutiger Sicht unverzichtbar. Private Organisationen ergänzen die Massnahmen der Kantone oder vollziehen als Umsetzungspartner die von den Kantonen definierten Strategien.

Hohe Qualität von Massnahmen sicherstellen

Private Schulungsanbieter sollten dahin wirken, eine hohe Qualität ihrer Massnahme garantieren zu können. Dies schliesst ein, Angebote regelmässig auf Aktualität, Vollständigkeit und Ausgewogenheit zwischen Chancen und Gefahren zu überprüfen. Weiter sind Strategien erforderlich, wie sichergestellt werden kann, dass die anvisierten Adressaten tatsächlich erreicht werden.

Hohe Fachlichkeit und unabhängige Überprüfung sicherstellen

Vor allem bei Angeboten aus dem Kreis von Unternehmungen und Verbänden der Privatwirtschaft herrscht Skepsis, ob es sich dabei um vertrauenswürdige Angebote handelt oder um Werbemassnahmen, um die eigenen Produkte bekannter zu machen sowie den Kundenkreis zu erweitern. An solche Angebote gelten deshalb erhöhte Anforderungen. Sie sollten eine hohe Fachlichkeit durch den Beizug von externen und unabhängigen Fachpersonen sicherstellen sowie eine regelmässige unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen sicherstellen.

9.4 Massnahmen des Bundes

Der Bund hat im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik und damit im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz eine unterstützende Funktion. Er kann gestützt auf Art. 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes KJFG die konzeptionelle Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen unterstützen sowie gestützt auf Art. 386 des Strafgesetzbuchs Aufklärungs- Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die mittel- bis längerfristig darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Gemäss der vom Bundesrat am 11.6.2010 verabschiedeten Ausführungsverordnung (Kinderschutzverordnung) steht für ihn die Förderung eines sicheren, verantwortungsvollen und altersgerechten Nutzung von Medien im Vordergrund. An dieser unterstützenden Funktion im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz will der Bundesrat auch zukünftig festhalten, und die bewährten Massnahmen weiterführen (vgl. Kapitel 10.2.1). Schliesslich leistet der Bund finanzielle Unterstützungsbeiträge an die Tätigkeiten von Dachverbänden im Bereich der Familien-, Kinder- und Jugendpolitik. Er kann im Rahmen von Leistungsverträgen auf eine aktive Rolle der Verbände im Rahmen des Kinder- und Jugendmedienschutzes hinwirken.

Die Entwicklungen von konzeptionellen Grundlagen auf Ebene der Kantone unterstützen

Art. 26 des KJFG eröffnet dem Bund die Möglichkeit, bis 2021 die konzeptionelle Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik (Schutz, Förderung und Mitwirkung) in den Kantonen mit einem Beitrag von max. 450'000 Fr. für die Dauer von max. drei Jahren je Kanton zu unterstützen. Verschiedene Kantone machen von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch und entwickeln nebst anderen Aspekten der Kinder- und Jugendpolitik auch Konzepte, Strategien und Strukturen im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes weiter. Auch anderen Kantonen steht diese Möglichkeit offen.

Unterstützung von nationalen Dachverbänden und Organisationen im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienpolitik

Der Bund leistet finanzielle Unterstützungsbeiträge an die regelmässigen Tätigkeiten von nationalen Dachverbänden und Organisationen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik. Er kann im Rahmen der Leistungsverträge darauf hinwirken, dass diese den Kinder- und Jugendmedienschutz verstärkt innerhalb ihrer Verbandsstrukturen aufgreifen. Vor allem die Verbände im Bereich der offenen und verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit, im Bereich der Elternbildung und der ausserfamiliären Betreuung sind als wichtige Akteure zu betrachten, die Beiträge zur Förderung von Medienkompetenzen leisten können.

Weiterführung von bewährten Unterstützungsmassnahmen

Die im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien in einer Pilotphase erprobten Unterstützungsmassnahmen haben sich bewährt und werden rege in Anspruch genommen. Die Evaluation hat gezeigt, dass der Bund in diesem Bereich mit einem begrenzten Engagement einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes leisten kann. Die ergriffenen Massnahmen sollen deshalb unter Beizug der Kantone und der

wichtigsten Akteure nach Ablauf des Programms Jugend und Medien Ende 2015 nahtlos weitergeführt werden. Es handelt sich dabei insbesondere um folgende Massnahmen:

- Pflege und regelmässige Aktualisierung des nationalen Informationsportals www.jugendundmedien.ch verbunden mit themen- oder zielgruppenspezifischen Publikationen und in Verbindung mit der regelmässigen Analyse der aktuellen Entwicklungen und Problemlagen.
- Unterstützung der wichtigsten Akteure (Stakeholder) auf nationaler Ebene zur Wahrnehmung einer aktiven Rolle.
- Beiträge zur fachlichen Weiterentwicklung (Impulse) von Methoden und zur Qualitätssicherung von Angeboten im Rahmen von Forschungsarbeiten, Pilotprojekten oder Weiterbildungen.
- Förderung der Zusammenarbeit, Vernetzung und des Erfahrungsaustauschs zwischen den Stakeholdern.

Des Weiteren wurden im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zu diesem Bericht von verschiedenen Akteuren Anliegen formuliert. In Verbindung mit der Weiterführung der oben genannten Arbeiten soll deshalb geprüft werden,

- in welcher Form der Bund die Förderung des Zugangs zu kindgerechten Angeboten unterstützen kann;
- in welcher Form der Bund die Arbeiten zur Umsetzung der Lehrplanziele im Bereich ICT und Medien unterstützen kann;
- in welcher Form der Bund Massnahmen und Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit zukünftig verstärkt unterstützen kann.

Der Bundesrat will mit diesen Massnahmen sicherstellen, dass auf nationaler Ebene eine Plattform zur Vernetzung und Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren besteht, einschliesslich der Akteure aus den einzelnen Politikbereichen, welche bereits Koordinierungsaufgaben wahrnehmen. Weiter soll sichergestellt sein, dass eine kompetente Anlaufstelle auf Bundesebene die aktuellen Entwicklungen regelmässig verfolgt und Informationen zur Verfügung stellt. Die Massnahmen des Bundes müssen weiterhin konsequent auf einen Stakeholder-Ansatz ausgerichtet sein, also dazu dienen, die wichtigen Stakeholder zu befähigen, selbst eine aktive Rolle im Kinder- und Jugendmedienschutz wahrzunehmen. In diesem Sinne soll auch weiterhin die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie privaten Stiftungen erfolgen, soweit deren Interessen und Zielsetzungen im Einklang mit den Zielen des Bundes stehen.

Öffentlichkeitswirksame Präventionskampagnen

Der Bund könnte darüber hinaus regelmässige und öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Präventionskampagnen für Kinder, Jugendliche und Erziehende zu spezifischen Risiken im Umgang mit digitalen Medien (bspw. Cybermobbing, Internetkriminalität, intransparente Datenbearbeitung) durchführen.

Koordination von Massnahmen auf Bundesebene und internationale Zusammenarbeit

Auf Bundesebene soll sichergestellt werden, dass auch zukünftig die betroffenen Bundesstellen eng zusammenarbeiten und eine enge Abstimmung ihrer Arbeiten vornehmen. Gleichzeitig soll der Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern und internationalen Organisationen im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes verstärkt werden, um von den Erfahrungen anderer zu profitieren bzw. um gemeinsam mit Fachpersonen aus anderen Ländern Lösungen für aktuelle Problemlagen zu entwickeln.

TEIL IV SCHLUSSFOLGERUNGEN

10 Zusammenfassung des Handlungsbedarfs und Massnahmenvorschläge aus Expertensicht

Digitale Medien sind heute aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Kinder und Jugendliche nutzen sie in ihrer Freizeit, in der Schule und am Arbeitsplatz. Durch das aktive Teilnehmen an unserer Mediengesellschaft erlernen die Heranwachsenden zusätzlich zum Lesen, Rechnen und Schreiben eine Kulturtechnik, die heute zur Bewältigung von vielen Alltags- und Berufssituationen notwendig ist. Der Umgang mit digitalen Medien ist aber auch mit zahlreichen Risiken verbunden, die zu schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die körperliche und seelische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen führen können. Ziel muss es daher sein, Kinder und Jugendliche durch die Förderung ihrer Medienkompetenz zu stärken und durch regulierende Massnahmen vor Gefährdungen zu schützen.

Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Prüfarbeiten, die Grundlage für diesen Bericht sind, zeigen, dass sich die Anwendungsmöglichkeiten digitaler Medien und die Nutzungsgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen rasant entwickeln. Dadurch entstehen neue Problemlagen, auf die der Kinder- und Jugendmedienschutz reagieren muss. Aktuell stehen verschiedene Risiken im Fokus, mit denen Kinder und Jugendliche häufig konfrontiert sind und die zu ernststen Schädigungen führen können. Es gilt, Kinder und Jugendliche zu schützen vor generell verbotenen bzw. ungeeigneten Inhalten, Gefahren im Bereich der Individualkommunikation sowie intransparenter Bearbeitung ihrer persönlichen Daten. Die Analyse des bestehenden Kinder- und Jugendmedienschutzes hat gezeigt, dass in diesen Problembereichen bezüglich der konkreten Regulierungsinstrumente in verschiedener Hinsicht grössere Mängel bestehen.

Ausserdem ist der Kinder- und Jugendmedienschutz der Schweiz stark fragmentiert und es fehlt an einer Abstimmung und Koordination der verschiedenen Regulierungsmassnahmen. Angesichts der weltweiten Verbreitung von Medien- und Kommunikationsinhalten sind für die Schweiz vermehrt auch Massnahmen auf internationaler Ebene von Interesse. Beispiele guter Praxis aus dem Ausland zeigen, dass die Voraussetzungen für ein effizientes und wirksames Schutzsystem in einer aktiven und steuernden Rolle des Staates, einer engen Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie der Bereitstellung von präventiven, begleitenden und ermächtigenden Instrumenten für Minderjährige und Eltern liegen.

Ausgehend von diesen Feststellungen ist es notwendig, das heutige Kinder- und Jugendmedienschutzsystem in der Schweiz weiterzuentwickeln. Dafür sollen die folgenden Entwicklungsziele formuliert werden:

- Medienübergreifende und medienspezifische Regulierungsmassnahmen sollen mit Bezug auf die prioritären Problemlagen verbessert und aufeinander abgestimmt werden. Der heutigen Fragmentierung von Regulierungsmassnahmen soll entgegen gewirkt werden.
- Die bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen der Wirtschaft sind weiter zu entwickeln, wo nötig durch den Staat besser abzustützen, im Sinne einer Ko-Regulierung für verbindlich zu erklären und regelmässig zu überprüfen.
- Zukünftig soll die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene verstärkt werden, um die für die Schweiz relevanten Regulierungssysteme und -massnahmen, welche aus dem Ausland übernommen werden, aktiv mitzugestalten.

- Regulierungsmassnahmen werden mit Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen, zur Förderung des Zugangs zu kind- und jugendgerechten Inhalten sowie mit Melde- und Informationsstellen kombiniert. Solche Massnahmen sollen allen Eltern und Jugendlichen in der ganzen Schweiz zu Gute kommen, damit sie in der Lage sind, kompetent digitale Medien zu nutzen und sich effektiv vor Gefahren zu schützen.
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, der Wirtschaft und anderen zentralen Akteuren muss institutionalisiert werden, um mittels einer klaren Aufgabenteilung und einer zweckdienlichen Koordination, ein möglichst effizientes und wirksames Schutzsystem zu schaffen.
- Das zukünftige System soll in der Lage sein, auf neue Entwicklungs- und Nutzungstrends zu reagieren, um langfristig einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz sicher zu stellen. Gleichzeitig gilt es die Wirksamkeit und Effizienz des Systems regelmässig zu überprüfen, um bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen.
- Bei all diesen Massnahmen soll das Verhältnis von Aufwand und Nutzen für die verschiedenen Akteure in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Basierend auf dem identifizierten Handlungsbedarf und den definierten Entwicklungszielen lassen sich aus Expertensicht folgende Massnahmenvorschläge formulieren:

- Verbesserung der Regulierung und von Schutzinstrumenten in den verschiedenen Problem- und Medienbereichen (Kapitel 10.1)
- Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen (Kapitel 10.2)
- Schaffung einer nationalen Koordinationsstelle für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz (Kapitel 10.3)
- Regelmässiges Monitoring und periodische Überprüfung des Kinder- und Jugendmedienschutzes (Kapitel 10.4)

10.1 Verbesserung der Regulierung und von Schutzinstrumenten in den verschiedenen Problem- und Medienbereichen

Die Analyse der aktuellen Herausforderungen hat gezeigt, dass der Kinder- und Jugendmedienschutz Instrumente entwickeln muss, um Kinder und Jugendliche vor generell verbotenen bzw. ungeeigneten Inhalten, beeinträchtigender Individualkommunikation sowie intransparenter Datenbearbeitung zu schützen. Dies sind die Problembereiche, die aufgrund der technischen Entwicklung und des aktuellen Nutzungsverhaltens von Kindern und Jugendlichen prioritär zu behandeln sind (vgl. Kapitel 3.4). In den Kapiteln 4 bis 7 wurden die bestehende (Selbst-)Regulierung in diesen Problembereichen beschrieben, die Massnahmen analysiert und der Handlungsbedarf aufgezeigt. Aufgrund der jeweils identifizierten Regulierungsschwächen und Vollzugsprobleme drängen sich verschiedene Anpassungen der bestehenden medien-spezifischen sowie medienübergreifenden Schutzinstrumente auf. Diese werden im Folgenden dargestellt.

10.1.1 Verbindliche Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich

Heute gilt in der Schweiz bereits ein absolutes Verbot von Gewaltdarstellungen, die grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere beinhalten (Art. 135 StGB). Die Messlatte für dieses absolute (auch für Erwachsene geltende) Verbot von Gewaltdarstellungen ist zu Recht hoch angesetzt. Die meisten Filme und Computerspiele enthalten Gewaltdarstellungen oder

bedrohliche Szenen, die nicht unter Artikel 135 StGB fallen und für Erwachsene ohne schädliche Auswirkungen konsumierbar sind. Für bestimmte Altersgruppen von Kindern und Jugendlichen sind solche Inhalte hingegen ungeeignet.

Gemäss aktuell geltendem Recht liegt die Verantwortung zur Regulierung von ungeeigneten Inhalten im Film- und Computerspielebereich primär bei den Kantonen. Wie die Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone²⁶⁷ gezeigt hat, nehmen diese ihre Regulierungskompetenz sehr unterschiedlich wahr, verfolgen mehrheitlich eine liberale Strategie und überlassen den Medienbranchen die Selbstregulierung.

Die aktuellen branchenspezifischen Selbstregulierungsmassnahmen, welche sich etwa im Bereich der Computerspiele auf das europaweit anerkannte Rating-System PEGI oder im Bereich von Video-/DVD-Filmen mehrheitlich auf das deutsche FSK-System abstützen, gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Die Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen hat jedoch Vollzugsdefizite aufgezeigt, da das Abgabebalter im Handel nicht konsequent kontrolliert und durchgesetzt wird, sich nicht alle Hersteller und Händler der Selbstregulierung angeschlossen haben und die Auszeichnung von Medienträgern sowie die Bekanntmachung der Jugendschutzhinweise verbesserungsbedürftig sind. Zwar wurden im Filmbereich durch die Schaffung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film Verbesserungen erreicht. Die Kommission gibt für die Kantone und Branchen Empfehlungen bezüglich Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern ab, die gemäss Vereinbarung gesamtschweizerisch gelten sollen (vgl. Kapitel 5.1.2). In den meisten Kantonen sind jedoch die Alterskennzeichnung und die Zugangs- bzw. Abgabekontrolle nicht gesetzlich vorgeschrieben. Im Kinobereich existiert diesbezüglich auch keine Selbstregulierung seitens der Branche. Im Bereich der Filme auf Bildtonträgern verpflichtet sich die Branche zwar zur Übernahme der FSK-Alterskennzeichnung bzw. der Alterseinstufung der Kommission sowie zu Abgabekontrollen im Verkauf, die Umsetzung dieser Massnahmen wird jedoch nicht durch die Branche kontrolliert.

Als Folge ist der Schutz von Kindern und Jugendlichen nicht hinreichend gewährleistet. So konnten in Testkäufen 47% der Jugendlichen Filme bzw. Computerspiele mit für sie ungeeigneten gewalthaltigen oder pornografischen Inhalten kaufen.

Weiter untergraben uneinheitliche oder widersprüchliche Altersempfehlungen sowie eine nachlässige Durchsetzung die Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit der Regulierungssysteme bei den Konsumierenden. Aus wissenschaftlicher Sicht wird deshalb die Einführung einer medienübergreifend einheitlichen, gesetzlich verbindlichen Altersklassifizierung von Inhalten empfohlen.²⁶⁸ Dabei ist darauf zu achten, dass ein solches System breit abgestützt, effizient und kostengünstig ist und von einer staatlichen Stelle überprüft und anerkannt wird.²⁶⁹ Die kantonale Zuständigkeit zur Regulierung von ungeeigneten Inhalten wird mit Blick auf den zunehmenden Online-Handel im Bereich der Computerspiele und von Filmen von den Kantonen selbst in Frage gestellt. Mehrere Kantone haben Standesinitiativen eingereicht, welche die Schaffung von Rechtsgrundlagen auf Bundesebene fordern, um eine schweizweit einheitliche Alterskennzeichnung von audiovisuellen und interaktiven Medien zu gewährleisten (vgl. auch Kapitel 1.1.3). Alle befragten Vertreter der Film- und Computerspielebranchen bejahen einheitliche und verbindliche Regelungen auf nationaler Ebene, da das heutige System unbefriedigend ist und zu grossen Effizienzverlusten führt.

Der Bundesrat hat 2009 im Rahmen des Berichts Jugend und Gewalt sowie im Rahmen von Stellungnahmen auf parlamentarische Vorstösse betont, dass der Schutz von Kindern und

²⁶⁷ Huegli / Bolliger 2015

²⁶⁸ Huegli / Bolliger 2015: 90; Schulz et al. 2015: 120-125

²⁶⁹ Vgl. auch die Antworten des Bundesrates auf die Motionen Hochreutener (07.3870 «Verbot von elektronischen Killerspielen»), Allemann (09.3422 «Verbot von Killerspielen») und Amherd (09.3807 «Wirksamer Jugendschutz im Bereich von Gewaltdarstellungen») sowie die Interpellation Flückiger-Bäni (09.3394 «Killerspiele. Massnahmen des Bundesrates»).

Handlungsbedarf und Massnahmenvorschläge

Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten (Gewaltdarstellungen, bedrohliche Szenen etc.) gewährleistet werden muss. Vor dem Ergreifen von Massnahmen auf Bundesebene, wollte er überprüfen, als wie wirksam sich die von den Kantonen und der Wirtschaft ergriffenen Massnahmen erweisen. Der vorliegende Bericht kommt nun aufgrund der Evaluationsergebnisse zum Schluss, dass die Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie die Vorführung, der Verkauf und die Verbreitung von Filmen und Computerspielen mit Inhalten, die nicht unter Artikel 135 StGB fallen, aber für bestimmte Alterskategorien ungeeignet sind, auf Bundesebene gesetzlich abgestützt werden sollte (vgl. Kapitel 5.5).

Im Sinne einer Ko-Regulierung müssten die gesetzlichen Bestimmungen auf die bereits funktionierenden und institutionalisierten Klassifizierungsstellen bzw. -systeme (Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film/FSK/Code of Conduct SVV; PEGI/Code of Conduct Siea) Bezug nehmen und diese für verbindlich erklären.

Gleichzeitig sollte es aufgrund der stetig wachsenden Konvergenz von Inhalten und Diensten ein Ziel sein, die je nach Medienbereich unterschiedlichen Altersklassifizierungen einander so weit wie möglich anzupassen. Die Altersklassifizierung sollte ausserdem mit inhaltlichen Deskriptoren bzw. Hinweisen auf bestimmte Funktionalitäten (bspw. Möglichkeit von In-App-Käufen) ergänzt werden, wie dies bereits bei PEGI der Fall ist. Von einer medienübergreifenden Vereinheitlichung der Altersklassifizierungssysteme, wie von den Forschenden gefordert, ist jedoch abzusehen. Dies würde bedeuten, dass Teile der etablierten Systeme aufgegeben und neu entwickelt werden müssten und damit auch die heute vor allem im Ausland vorgenommenen Klassifizierungsarbeit von der Schweiz geleistet werden müsste. Dies ist weder sinnvoll noch finanzierbar.

Bezüglich der Zugangs- bzw. Abgabekontrolle gilt es noch zu präzisieren, für welche Altersklassifikationen gesetzlich verbindliche Zugangs- bzw. Abgabebeschränkungen gelten sollen, d.h. ob diese nur für Inhalte ab 18 und ab 16 Jahren verpflichtend sein soll oder auch für Inhalte, die bereits für ein jüngeres Publikum ungeeignet sind. Dabei wären auch Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie die Möglichkeit von Testkäufen vorzusehen.

Schliesslich wäre es wichtig, die Entwicklungen auf internationaler Ebene zu verfolgen und in den entsprechenden länderübergreifenden Gremien (bspw. PEGI-Rat) die Interessen und Positionen der Schweiz zu vertreten und bei Bedarf internationale Vereinbarungen mit beschränkter Tragweite abzuschliessen zu können.

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Verbindliche bundesgesetzliche Verankerung einer Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Rahmen einer Ko-Regulierung im Film- und Computerspielebereich	Kino / Film / Computerspiele

Es ist nicht sinnvoll, eine solche Regelung im Strafgesetzbuch zu verankern. Dies, weil es sich praktisch unmöglich abstrakt in einer Strafnorm definieren lässt, welche Arten von Darstellungen für welche Alterskategorien verboten sein sollen. Die gesetzlichen Regelungen der Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von Zugangs- und Abgabebeschränkungen müssen sich daher auf ein verbindliches Bewertungssystem beziehen, welches von einer staatlichen Stelle überprüft und anerkannt worden ist. Ausserdem stellt das Strafrecht die ultima ratio der staatlichen Regulierung dar und ähnliche Bestimmungen, wie das Verbot, Alkohol an Jugendliche zu verkaufen, sind ebenfalls nicht im StGB geregelt.

Zur gesetzlichen Verankerung einer schweizweiten Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich müssten daher die entsprechenden bundesgesetzlichen Grundlagen erst geschaffen werden (siehe

Kapitel 11.2). Dies wäre auch die Voraussetzung, um die vom Parlament überwiesenen Motionen Hochreutener (07.3870 «Verbot von elektronischen Killerspielen») und Allemann (09.3422 «Verbot von Killerspielen») zu erfüllen, welche eine Einschränkung des Zugangs von Jugendlichen zu sogenannten Killerspielen bezwecken.²⁷⁰

10.1.2 Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Bereich der Fernsehprogramme und der Abrufdienste (Video on demand)

Parallel zur Altersklassifizierung im Film- und Computerspielebereich ist es angezeigt, den Kinder- und Jugendmedienschutz im Bereich des Fernsehens bzw. von Abrufdiensten wie Video on demand zu verstärken (vgl. Kapitel 5.5). Um ein möglichst medienübergreifendes, kohärentes Regulierungssystem zu erreichen, sollten hierbei soweit wie möglich analoge Alters- bzw. Inhaltsklassifizierungen wie im Filmbereich angewendet werden.

Im Bereich des Fernsehens scheint es sinnvoll, die zentralen Akteure des Schweizer Rundfunks in das Altersklassifizierungssystem im Filmbereich einzubeziehen. Allenfalls könnten die Jugendschutzbestimmungen in der RTVV analog zu der weiter oben genannten gesetzlich verbindlichen Altersklassifizierung und -kennzeichnung im Film- und Computerspielebereich konkretisiert werden.

Im Bereich der audiovisuellen Mediendienste auf Abruf wie bspw. Video on demand wäre zu prüfen, ob die entsprechenden Bestimmungen der AVMD-Richtlinie der EU übernommen d.h. entsprechende gesetzliche Regelungen auch für die Schweiz geschaffen werden sollen.

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Bereich der Fernsehprogramme und Abrufdienste	TV / Abrufdienste (Video on demand)

10.1.3 Gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldedienstanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme

Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation der Selbstregulierungsinitiativen der Telekommunikations- und Internetbranche ist es angezeigt, die Branche bezüglich Jugendschutz in die Pflicht zu nehmen und eine Jugendschutzberatung gesetzlich vorzusehen. Diese hat unter anderem die Information und Aufklärung der Kundinnen und Kunden an den Verkaufspunkten über Möglichkeiten von technischen Jugendschutzmassnahmen, insbesondere Filterprogrammen, zu umfassen (vgl. Kapitel 5.5).

Mit der Verabschiedung des Fernmeldeberichts 2014 hat der Bundesrat das UVEK bereits beauftragt, bis Ende 2015 eine Vorlage zur Revision des FMG vorzulegen. Darin soll eine entsprechende Regelung vorgesehen werden.²⁷¹

Überdies sollte sichergestellt sein, dass jeweils die modernsten und wirksamsten Filter auch auf dem Schweizer Markt erhältlich sind. Diesbezüglich drängt es sich auf, den Markt genauer

²⁷⁰ Die Motion Hochreutener 07.3870 will den Verkauf von Gewaltvideospiele mit Alterskennzeichnung 16+ und 18+ an Kinder und Jugendliche verbieten. Demgegenüber fordert die Motion Allemann 09.3422 ein absolutes Verbot von Killerspielen. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat darauf hingewiesen, dass es ihr um die Stossrichtung der Vorstösse gehe – d.h. um die Einschränkung des Zugangs von Kindern und Jugendlichen zu Killerspielen – und nicht um die buchstabengetreue Umsetzung der Motion Allemann (vgl. auch Kapitel 1.2).

²⁷¹ Bundesrat 2014: 53, 65

zu beobachten und im Falle eines im internationalen Vergleich ungenügenden Angebots an technischen Hilfsmitteln zum Kinder- und Jugendschutz in einer späteren Phase weitere gesetzgeberische Massnahmen zu ergreifen.

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Fernmeldedienstanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme	Telekommunikation / Internet

10.1.4 Klärung der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern

Es ist zu prüfen, ob im Zivilrecht im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern sowie technischen Dienstleistern (Access und Hosting Provider) ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Das EJPD hat sich dieser Frage bereits angenommen und wird dem Bundesrat bei Bejahung eines Gesetzesänderungsbedarfs bis Ende 2015 eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten (vgl. Kapitel 6.5 und 7.5).

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Klärung der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern	Internet

10.1.5 Stärkung des Datenschutzes

Die Evaluation des DSG in den Jahren 2010 und 2011 hat gezeigt, dass sich die Bedrohungen für den Datenschutz angesichts der rasant fortschreitenden technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen seit einigen Jahren akzentuieren. Der Bundesrat hat daher das EJPD beauftragt, ihm unter Berücksichtigung der laufenden Datenschutzreformen in der EU und beim Europarat bis spätestens Ende August 2016 einen Vernehmlassungsentwurf für eine Revision des DSG zu unterbreiten. Mit der Revision des DSG will der Bundesrat unter anderem die Transparenz über Datenbearbeitungen erhöhen, die Datenkontrolle und -herrschaft verbessern sowie dem Schutz von Minderjährigen Rechnung tragen (vgl. Kapitel 7.5).

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Revision des Datenschutzgesetzes	medienübergreifend

10.1.6 Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung in allen Kantonen

Die Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone hat gezeigt, dass nicht alle Kantone über gesetzliche Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung bzw. Ermittlung verfügen. Den Kantonen, die noch über keine entsprechende gesetzliche Grundlage verfügen, wird daher empfohlen, eine solche zu schaffen (vgl. Kapitel 4.4). Dabei kann auf die Vorschläge der

KKJPD zur Neuregelung der verdeckten Ermittlung und der verdeckten Fahndung vom 4. März 2011 verwiesen werden.

Empfehlung an die Kantone aus Expertensicht	Medientyp
Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die präventive verdeckte Fahndung in allen Kantonen unter Berücksichtigung der Vorschläge der KKJPD vom 4. März 2011	medienübergreifend

10.1.7 Verstärkung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen bzw. grosser Unternehmen

Das Interesse und die Verantwortung für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren im Umgang mit digitalen Medien liegen nicht alleine beim Staat, sondern auch bei der Wirtschaft. Es ist daher wichtig, dass die Medienbranchen ihr Engagement für den Kinder- und Jugendmedienschutz weiterführen, ihre Selbstregulierungsmassnahmen wo nötig weiterentwickeln, deren Umsetzung überwachen und bei Verfehlungen die nötigen Sanktionen einleiten. Ziel ist es, dadurch die Wirksamkeit der Selbstregulierung zu erhöhen.

Empfehlung an die Wirtschaft aus Expertensicht	Medientyp
Verstärkung der Selbstregulierungsmassnahmen und Kontrolle der Umsetzung	in allen Medienbereichen

Aus den vorgenommenen Analysen ergibt sich insbesondere in folgenden Bereichen ein Verbesserungsbedarf:

- Unterstützung der Entwicklung und Implementierung wirksamer Altersverifikationssysteme durch die Telekommunikations-, Mehrwertdienste- und Internetbranche
- Stärkere Verankerung des Themas Kinder- und Jugendmedienschutz innerhalb der Telekommunikations- und Internetbranche
- Verstärkung der Selbstregulierungsinitiativen von Social-Media-Plattformen und Internet Service Providern. Aktive Weiterentwicklung von (technischen) Jugendschutzmassnahmen wie nutzerseitige Filter, Meldebuttons, Selbstregulierung im Bereich Datenschutz, etc.
- Abgabe von benutzerfreundlichen und möglichst wirkungsvollen Filterprogrammen an die Kundinnen und Kunden durch die Anbieter und Anbieterinnen von Internetzugängen
- Einführung und Umsetzung von Kontroll- und Sanktionierungsmechanismen innerhalb der Selbstregulierung der Telekommunikations-, Mehrwertdienste- und Internetbranche
- Weiterentwicklung der Altersklassifizierungssysteme im Film- und Computerspielebereich, Verbesserung des Vollzugs

10.2 Fortführung und Weiterentwicklung von Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz

Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen zielen direkt auf Kinder und Jugendliche. Sie sollen in der Lage sein, kompetent mit den Chancen und Gefahren von digitalen Medien umzugehen. Wichtige Lernorte sind die Familie, die Schule sowie die Gleichaltrigen-Gruppe bzw. ergänzende ausserfamiliäre und ausserschulische Betreuungssetting. Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen haben eine zentrale Begleitfunktion, um eine sichere, altersgerechte und verantwortungsvolle Mediennutzung von Kindern zu gewährleisten. Eltern-, Lehr- und Betreuungspersonen nehmen diese Rolle sehr unterschiedlich wahr und benötigen Unterstützung in Form von Informations-, Schulungs- und Beratungsangeboten. Die Hauptzuständigkeit für die Bereitstellung solcher Angebote liegt bei den Kantonen. Die mit diesem Bericht vorgenommene Situationsanalyse zeigt, dass die Strukturen, Strategien und Massnahmen in den Kantonen mit Bezug auf die verschiedenen Betreuungssettings sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Die zuständigen Akteure sind auf die verschiedenen Politikbereiche Bildung, Sicherheit, Gesundheit und Soziales verteilt. Stiftungen, Verbände, Unternehmungen der Privatwirtschaft, Kinder- und Jugendschutzorganisationen ergänzen die Aktivitäten der Kantone und stellen ihrerseits ein grosses Informations-, Schulungs- und Beratungsangebot bereit. Dieses Engagement ist als wichtig zu erachten. Allerdings wird damit die Fragmentierung von Massnahmen, Zuständigkeiten und Akteuren noch verschärft. An verschiedenen Stellen besteht Weiterentwicklungsbedarf. Insbesondere in ausserfamiliären und ausserschulischen Betreuungssettings fehlen bis heute vielerorts Konzepte zum Umgang mit digitalen Medien (vgl. Kapitel 9.2). Deshalb ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure, eine Rollen- und Aufgabeklämung sowie die Koordination und Abstimmung von Massnahmen wichtig.

10.2.1 Weiterführung von Unterstützungsleistungen des Bundes

Aufgrund der hohen Fragmentierung von Massnahmen, des raschen Medienwandels sowie der dynamischen Änderung der Nutzungsgewohnheiten und der damit verbundenen Herausforderungen engagiert sich der Bund im Rahmen des Programms Jugend und Medien seit 2011 verstärkt im Kinder- und Jugendmedienschutz und nimmt eine unterstützende Rolle wahr. Er bündelt Informationen, führt Übersichten über die bestehenden Angebote und Massnahmen, gibt fachliche Impulse zur Weiterentwicklung und Qualitätssicherung und fördert die Zusammenarbeit, Vernetzung und den Erfahrungsaustausch. Die im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien ergriffenen Massnahmen haben sich bewährt und sollten nach Ablauf des Programms Jugend und Medien ab 1.1.2016 nahtlos weitergeführt werden. Als zusätzliche Option könnte der Bund regelmässige und öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Präventionskampagnen für Kinder, Jugendliche und Erziehende zu spezifischen Risiken im Umgang mit digitalen Medien (bspw. Cybermobbing, Internetkriminalität, intransparente Datenbearbeitung) durchführen. Gleichzeitig können die Kantone bereits heute eine Anstossfinanzierung erhalten für die Entwicklung von konzeptionellen Grundlagen in der Kinder- und Jugendpolitik (Schutz, Förderung, Mitwirkung). Auch gesamtschweizerisch tätigen Organisationen bzw. Dachverbänden im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienpolitik werden bereits heute Finanzhilfen ausgerichtet. Hierbei könnte das Augenmerk noch vermehrt auf Aspekte des Kinder- und Jugendmedienschutzes gelegt werden.

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Weiterführung von Unterstützungsmaßnahmen des Bundes in den Bereichen: - Information, Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit - Unterstützung der wichtigsten Stakeholder - Impulse zur fachliche Weiterentwicklung von Massnahmen	medienübergreifend

und Qualitätssicherung von Angeboten - Vernetzung, Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit	
Vermehrte Berücksichtigung des Kinder- und Jugendmedienschutzes bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik gestützt auf Art. 26 KJFG (befristet bis 2021)	medienübergreifend
Vermehrte Berücksichtigung von Aspekten des Kinder- und Jugendmedienschutzes bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an gesamtschweizerisch tätige Organisationen bzw. Dachverbände im Bereich der Familien-, Kinder- und Jugendpolitik	medienübergreifend
Durchführung von regelmässigen und öffentlichkeitswirksamen Aufklärungs- und Präventionskampagnen für Kinder, Jugendliche und Erziehende	medienübergreifend
Abstimmung von Massnahmen auf Bundesebene und internationale Zusammenarbeit (Erfahrungsaustausch)	medienübergreifend

Bewährte, bisher im Rahmen des befristeten Programms Jugend und Medien wahrgenommene Unterstützungsaufgaben im Bereich Jugendmedienschutz sollten in eine Regelstruktur für den Jugendschutz überführt werden. Die entsprechende Stelle sollte eine Unterstützungsfunktion unter Wahrung der föderalen Aufgabenverteilung übernehmen. In die Definition von Arbeitsschwerpunkten sowie die Umsetzung wären auch zukünftig alle relevanten Akteure insbesondere die Kantone einzubeziehen. Es wird vorgeschlagen, eine solche Stelle weiterhin im Bereich Kinder- und Jugendfragen des BSV anzusiedeln, welche auch in anderen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik Unterstützungsaufgaben wahrnimmt und für die Durchführung des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes verantwortlich zeichnet. Dies böte den Vorteil, dass auch zukünftig verschiedene Jugendschutzmassnahmen im Bereich der Gewaltprävention und des Jugendmedienschutzes an einer Stelle gebündelt wären. So liessen sich Synergieeffekte nutzen, da zum Teil enge thematische Überschneidungen bestehen (Gewalt in Medien, Mobbing, Cybermobbing) und auch in den Kantonen die Massnahmen zur Gewaltprävention und zum Jugendmedienschutz oft von den gleichen Stellen verantwortet werden. Zum Stand der Gewaltprävention in der Schweiz und zum Zusammenwirken mit Intervention und Repression legt der Bundesrat parallel zu diesem Bericht einen separaten Bericht vor. Schliesslich ist sicherzustellen, dass die betroffenen Bundesstellen eng zusammenarbeiten und eine Abstimmung ihrer Arbeiten vornehmen. Gleichzeitig sollte der Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern und internationalen Organisationen im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes verstärkt werden, um von den Erfahrungen anderer zu profitieren bzw. um gemeinsam Lösungen für aktuelle Herausforderungen und Problemlagen zu entwickeln.

Mit der Institutionalisierung einer solchen Fachstelle für den Kinder- und Jugendmedienschutz und der nahtlosen Weiterführung der bereits im Rahmen des Programms Jugend und Medien bestehenden Unterstützungsleistungen könnten die Anliegen des zurzeit sistierten Postulats Amherd 14.3184 («Schaffung eines Kompetenzzentrums für den Umgang mit digitalen Medien») erfüllt werden. Der Bundesrat hat das Postulat am 14.5.2014 zur Annahme empfohlen.

10.2.2 Förderung von Medienkompetenzen durch die Kantone

In den Kantonen sollten die konzeptionellen und strategischen Grundlagen bestehen, um die Voraussetzungen zu schaffen, dass Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen von Kindern und Jugendlichen, Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen zielgerichtet und in guter Qualität umgesetzt werden. Im Bereich Schule bestehen diese Grundlagen mit den Lehrplänen. Eher unbearbeitete Felder sind hingegen ausserfamiliäre und ausser schulische Settings insbesondere die ausser schulische Kinder- und Jugendarbeit, sozial- und heilpädagogische Institutionen sowie Institutionen im Jugendstrafvollzug. Ausserdem müssten die erforderlichen Ressourcen zur Umsetzung der Massnahmen bereitgestellt werden.

Weiter ist ein Zusammenwirken der verschiedenen Akteure, die Abstimmung und Koordination von Massnahmen erforderlich. Dazu ist es notwendig die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteuren, die Aufgabenverteilung, Massnahmen und Strategien klar zu definieren und eine Gesamtkoordination zu etablieren.

Im Bereich der Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote ist es notwendig, Qualitätsstandards zu definieren und diese regelmässig zu überprüfen. Dabei muss insbesondere sichergestellt werden, dass die Angebote auf die aktuellen Problemlagen Bezug nehmen und in der Lage sind, die anvisierten Adressaten tatsächlich zu erreichen. Handlungsbedarf besteht etwa bei der Erreichung von Personen mit Migrationshintergrund. Kantone könnten diesbezüglich auch gegenüber privaten Anbietern – soweit diese von kantonaler Seite unterstützt werden – eine steuernde Rolle einnehmen oder diese in ihre Aktivitäten einbinden.

Empfehlung an die Kantone aus Expertensicht	Medientyp
Strategische und konzeptionelle Grundlagen zur Förderung von Medienkompetenzen in den verschiedenen Betreuungssettings schaffen bzw. weiterentwickeln und für die Umsetzung von Massnahmen Ressourcen bereitstellen	medienübergreifend
Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure definieren, die Zusammenarbeit fördern und Koordinationsstrukturen schaffen	medienübergreifend
Steuerung und Qualitätssicherung von Informations-, Schulungs- und Beratungsangeboten sicherstellen	medienübergreifend

10.2.3 Ergänzende Massnahmen privater Akteure

Private Akteure, Stiftungen, Vereine, Verbände, Kinder- und Jugendschutzorganisationen, Unternehmungen der Privatwirtschaft leisten in Eigeninitiative wichtige Beiträge zur Sensibilisierung, Schulung und Beratung von Kindern, Jugendlichen, Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen. Sie ergänzen die Massnahmen der Kantone oder vollziehen als Umsetzungspartner die von den Kantonen definierten Strategien. Dabei sollten sie eine hohe Qualität ihrer Angebote sicherstellen, Angebote regelmässig auf Aktualität, Vollständigkeit und Ausgewogenheit zwischen Chancen und Gefahren überprüfen. Weiter ist sicherzustellen, dass die anvisierten Adressaten tatsächlich erreicht werden. Handlungsbedarf besteht etwa bei der Erreichung von Personen mit Migrationshintergrund.

Vor allem Angebote aus dem Kreis von Unternehmungen und Verbänden der Privatwirtschaft stehen im Verdacht, dass es sich dabei um Werbemassnahmen handelt. An solche Angebote gelten deshalb erhöhte Anforderungen. Sie sollten eine hohe Fachlichkeit durch den Beizug von externen und unabhängigen Fachpersonen sicherstellen sowie eine regelmässige und unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen sicherstellen.

Empfehlung an private Akteure aus Expertensicht	Medientyp
Hohe Qualität von Angeboten sicherstellen. Angebote regelmässig überprüfen und aktualisieren.	medienübergreifend

10.3 Schaffung einer nationalen Koordinationsstelle für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz

Der erzieherische Kinder- und Jugendmedienschutz kann im Rahmen der bestehenden Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und privaten Akteuren optimiert werden (vgl. Kapitel 10.2). Im Bereich des regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes sind aus Expertensicht hingegen Koordinationsmassnahmen auf Bundesebene erforderlich, um einen effizienten und wirkungsvollen Kinder- und Jugendmedienschutz zukünftig sicherzustellen.

Wie der Bericht in Kapitel 3 aufgezeigt hat, ist der Kinder- und Jugendmedienschutz heute mit unterschiedlichen Problemlagen konfrontiert, wodurch sich Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen, wie den Persönlichkeits- bzw. Datenschutz oder den Konsumentenschutz ergeben. Durch die Digitalisierung der Medien und die Distribution via elektronischer Netzwerke ist ausserdem die absolute Zahl der Inhalte- und Diensteanbieter explodiert, so dass diese mit traditionellen staatlichen Aufsichtsstrukturen und behördlichen Vollzugsmassnahmen alleine gar nicht mehr reguliert werden können. Neben die staatliche Regulierung treten daher Formen der Selbstregulierung durch Medienbranchen und Formen der Ko-Regulierung. Der Kinder- und Jugendmedienschutz wird dadurch zu einem hoch komplexen Regulierungssystem, in welches zahlreiche staatliche und nicht-staatliche Akteure involviert sind. Die Situation stellt sich in anderen Ländern sehr ähnlich dar. Die Komplexität des Systems wird in der Schweiz durch dessen föderale Ausrichtung, die Mehrsprachigkeit sowie die Übernahme verschiedener Altersklassifizierungen aus dem Ausland verstärkt (vgl. Kapitel 4 bis 7). Je nach Medienart liegt die aktuelle Regelungskompetenz auf Bundesebene oder auf Kantonsebene. Die bundesgesetzlichen Regelungen verteilen sich auf verschiedene Gesetze wie das Radio- und Fernsehgesetz, das Fernmeldegesetz, das Strafgesetzbuch, das Zivilgesetzbuch und das Datenschutzgesetz. Für die Abwicklung von Geschäften via Internet gelten ausserdem die Bestimmungen des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb²⁷² und der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen²⁷³.

Nur schon auf Bundesebene verteilen sich die Zuständigkeiten innerhalb des Kinder- und Jugendmedienschutzes auf alle Departemente und zahlreiche Bundesämter: So sind das EJPD (BJ, fedpol), das UVEK (BAKOM), das EDI (BSV, BAG), das VBS (Melani), das WBF (SBFI, seco) und das EFD (ISB) jeweils für Teilbereiche zuständig. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte übernehmen weitere Aufgaben. Für den Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen sind die Kantone zuständig. Auch die Verantwortung zur Regulierung im Film- und Computerspielebereich liegt bisher primär bei den Kantonen, wobei sie diese Regulierungskompetenz unterschiedlich

²⁷² SR 241

²⁷³ SR 942.211

wahrnehmen, mehrheitlich eine liberale Strategie verfolgen und den Branchen die Selbstregulierung überlassen. Im Bereich der Telekommunikation / Mehrwertdienste, des Internets und des Rundfunks, haben sich Branchen und / oder grosse Unternehmen ebenfalls zu Selbstregulierungsmassnahmen verpflichtet. Das Kinder- und Jugendmedienschutzsystem der Schweiz ist somit geprägt durch die föderale Aufgabenteilung, die geteilten Zuständigkeiten auf Ebene des Bundes sowie grosse Unterschiede der Rechtsgrundlagen und des Vollzugs der Regulierungsmassnahmen der einzelnen Kantone.

Gerade in Ländern mit föderalistischen Strukturen sind interföderale Steuerungsabsprachen und die Etablierung zentraler Organe sehr wichtig.²⁷⁴ Aus wissenschaftlicher Sicht sind deshalb gesetzlich vorgegebene Kooperations- oder Abspracheformen zu empfehlen. Sie verpflichten die beteiligten Akteure dazu, sich über Arbeitsverteilung, Repräsentanten und Positionen auszutauschen und eine gemeinsame Linie zu entwickeln. Als gutes Beispiel gilt hier Norwegen, wo das Kultusministerium als zentrale Stelle die Medienpolitik inkl. Jugendschutzpolitik als gemeinsames Politikfeld wahrnimmt. Auch in Schweden pflegt das zuständige Bildungsministerium mit den anderen Ministerien und NGOs sowie mit ausländischen Partnern institutionalisierte Kooperationsformen.

Ausserdem ist es aufgrund der fortschreitenden Konvergenz der Geräte, Dienste und Inhalte wichtig, die Regulierungsansätze und -instrumente möglichst medienübergreifend zu gestalten oder zumindest so weit wie möglich aufeinander abzustimmen. Hier lässt sich in der Schweiz eine stark medienspezifische Ausgestaltung der Schutzinstrumente beobachten.

Mit der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) und der Melde- und Analysestelle zur Informationssicherung (Melani) bestehen in der Schweiz bereits nationale Stellen in Bezug auf die Internetkriminalität und zur Abwendung von Bedrohungen für die kritischen Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen in der Schweiz. Für den Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes fehlt aber bis heute eine solche zentrale Stelle.

Um in der Schweiz einen wirksamen und effizienten Kinder- und Jugendmedienschutz zu gewährleisten, wird es als notwendig erachtet, eine koordinierende Stelle auf Bundesebene zu bezeichnen. Aufgabe dieser Stelle soll sein, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren auf Bundesebene, den Kantonen und der Wirtschaft zu fördern, mit dem Ziel, die verschiedenen Regulierungsaktivitäten politik- und medienübergreifend aufeinander abzustimmen. Die Stelle wäre somit dafür zuständig, den Aushandlungsprozess zu moderieren, bei welchem prioritäre Problemlagen bestimmt, gemeinsame Schutzziele festgelegt und notwendige Anpassungen der Steuerungs- und Schutzinstrumente identifiziert werden (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5). Dabei müsste gewährleistet werden, dass alle relevanten Akteure, also die beteiligten staatlichen Stellen auf Bundes- und Kantonsebene, Medienbranchen, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, Wissenschaft am Diskurs beteiligt werden und entsprechende Gremien, wie sie bereits im Rahmen des Programms Jugend und Medien bestehen, institutionalisiert werden. Ferner müsste darauf geachtet werden, dass die Sichtweisen und Bedürfnisse der Erziehenden und von Jugendlichen Berücksichtigung finden. Ausserdem müsste ein Augenmerk darauf liegen, dass der Staat die Medienbranchen bzw. grosse Unternehmen regelmässig zu einem Austausch über die bestehenden und zu ergreifenden Selbstregulierungsmassnahmen einlädt. Dadurch könnte dieses Engagement besser gewürdigt und die Selbstverantwortung der Wirtschaft gestärkt werden. Dies würde auch die Möglichkeit bieten, gegenüber der Wirtschaft gesellschaftliche und politische Erwartungshaltungen hinsichtlich des Kinder- und Jugendmedienschutzes deutlich zu formulieren. Bei Bedarf sollen Vereinbarungen mit Branchenverbänden abgeschlossen werden, um die zu ergreifenden Selbstregulierungsmassnahmen sowie deren Umsetzung und Überprüfung schriftlich festzuhalten. Soweit nicht bereits von anderen Stellen mit spezifischen Zuständigkeiten wahrgenommen, sollte die Koordinationsstelle die Entwicklungen auf internationaler Ebene verfolgen und sich an der Weiterentwicklung der für die Schweiz relevanten Regulierungsmassnahmen aktiv beteiligen. Um eine enge Abstimmung

²⁷⁴ Schulz et al. 2015: 85f

zwischen regulierenden und erzieherischen Massnahmen zu gewährleisten, sollten die Koordinationsaufgaben im regulierenden sowie die Unterstützungsaufgaben im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz (vgl. Kapitel 10.2) von ein und derselben Stelle ausgeübt werden.

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Schaffung einer nationalen Koordinationsstelle für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz	medienübergreifend
Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz	medienübergreifend

Mit einer nationalen Stelle für den Kinder- und Jugendmedienschutz (Koordinationsstelle für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz und unterstützende Fachstelle für den erzieherischen Jugendmedienschutz) und einer geregelten Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und der Wirtschaft, könnten die Anliegen der Motion Bischofberger (10.3466 «Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität») erfüllt werden. Die Motion Bischofberger fordert eine effiziente und damit kostengünstige Zusammenarbeit der im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität tätigen Bundesstellen, Kantone, Branchenverbände sowie Nichtregierungsorganisationen.

10.4 Regelmässiges Monitoring und periodische Überprüfung des Kinder- und Jugendmedienschutzes

Der Bundesrat hat in den letzten Jahren zu verschiedenen Teilaspekten des Kinder- und Jugendmedienschutzes Berichte veröffentlicht und Massnahmen verabschiedet (vgl. auch Kapitel 1.1). So hat er sich in Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen u. a. mit dem Schutz der Kinder und Jugendlichen vor aktuellen Problemscheinungen wie Cybermobbing, Grooming, gewaltdarstellender Medien, exzessiver Internetnutzung, Kommunikation via Social Media auseinandergesetzt und bei Bedarf jeweils die Prüfung entsprechender Gesetzesrevisionen in Auftrag gegeben oder präventive Massnahmen verabschiedet.

Aufgrund der zahlreichen parlamentarischen Vorstösse und um der Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung entgegen zu wirken, hat der Bundesrat mit dem vorliegenden Bericht erstmals eine umfassende Überprüfung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz vorgenommen.

Die Ergebnisse der durchgeführten Erhebungen und Evaluationen zeigen, dass sich digitale Medien wie das Internet, Mobiltelefone und Computerspiele stetig weiterentwickeln und immer vielfältigere Anwendungsmöglichkeiten bieten. Dies hat zur Folge, dass sich auch das Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen, und die damit verbundenen Risiken und Problemlagen ständig verändern (vgl. Kapitel 3). Für einen wirkungsvollen Kinder- und Jugendmedienschutz ist es daher wichtig, die technische Entwicklung und die Nutzungstrends kontinuierlich zu beobachten und in periodischen Abständen (alle 3-5 Jahre) zu überprüfen, ob die bestehenden Steuerungsziele noch adäquat sind und die Steuerungsinstrumente den angestrebten Zweck noch erfüllen.²⁷⁵

²⁷⁵ Schulz et al. 2015: 113, vgl. auch Kapitel 3.5

Handlungsbedarf und Massnahmenvorschläge

Zu diesem Zweck empfiehlt es sich aus Expertensicht auf Bundesebene ein regelmässiges Monitoring und eine periodische Überprüfung des Gesamtsystems des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz einzuführen. Dadurch könnte die Wirksamkeit des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz periodisch überprüft werden. Dabei sollten auch aktuelle Entwicklungen auf internationaler Ebene berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Überprüfung sowie daraus abgeleitete Vorschläge zur Anpassung des Regulierungssystems wären mit den betroffenen Akteuren (Bundesstellen, Kantone, Medienbranchen, Fachorganisationen) zu diskutieren. Bei Bedarf könnten entsprechende Massnahmen eingeleitet werden unter Berücksichtigung der bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen. Ein regelmässiges Monitoring der Entwicklungen und die periodische Überprüfung des Gesamtsystems sollten von der nationalen Koordinationsstelle übernommen werden und sind wichtige Voraussetzungen zur Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben (Kapitel 10.3).

Massnahmenvorschlag aus Expertensicht	Medientyp
Regelmässiges Monitoring der Entwicklungs- und Nutzungstrends und periodische Überprüfung des Gesamtsystems des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz	medienübergreifend

11 Rechtliche Grundlagen für die Umsetzung der Massnahmenvorschläge

11.1 Handlungsmöglichkeiten des Bundes auf der Basis bestehender gesetzlicher Grundlagen

Artikel 11 sowie Artikel 41 der Bundesverfassung formulieren, dass Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit haben sowie in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen zu fördern sind. Artikel 92 Absatz 1 sowie Artikel 93 Absatz 1 BV legen fest, dass die Gesetzgebung über das Fernmeldewesen, sowie über Radio und Fernsehen und über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen Sache des Bundes ist. Im Bereich von Radio und Fernsehen sowie im Fernmeldebereich kann der Kinder- und Jugendmedienschutz durch Anpassungen der bestehenden Bundesgesetze bzw. Verordnungen verstärkt werden. Entsprechende Bestrebungen sind bereits im Gange. So soll die Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Bereich Fernsehprogramme und Abrufdienste (vgl. Kapitel 10.1.2) geprüft werden. Im Rahmen der nächsten Revision des FMG ist vorgesehen, die Pflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen zur Jugendschutzberatung an den Verkaufsstellen gesetzlich zu verankern (vgl. Kapitel 10.1.3). Auch medienübergreifende Regelungen im Zivilgesetzbuch und im Datenschutzgesetz werden zurzeit überprüft und bei Bedarf an die neuen Herausforderungen angepasst (vgl. Kapitel 10.1.4 sowie 10.1.5).

Bei der Bearbeitung dieser Vorhaben kooperieren bereits heute die betroffenen Bundesstellen. Die Zusammenarbeit könnte weiterentwickelt und institutionalisiert werden und eine regelmässige Überprüfung der Jugendschutzbestimmungen in den verschiedenen Rechtsgebieten (Datenschutz, Strafrecht, Konsumentenschutz, Fernmelderecht etc.) festgelegt werden.

Der Bund kann zudem auf der Grundlage bestehender gesetzlicher Bestimmungen (KJFG; Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte) eine subsidiäre Dienstleistungs- und Unterstützungsfunktion gegenüber den Kantonen und privaten Akteuren übernehmen, indem er folgende Aktivitäten umsetzt:

- Bereitstellung von Informationen, etwa durch Fortführung der Online-Plattform www.jugendundmedien.ch im Bereich des Jugendmedienschutzes sowie der Plattform www.jugendundgewalt.ch im Bereich der Gewaltprävention, Newsletters, nationale Sensibilisierungskampagnen, Medienpräsenz
- Förderung der Zusammenarbeit der Bundesstellen mit den Kantonen, der Wirtschaft und privaten Akteuren auf freiwilliger Basis (u.a. Netzwerktreffen, nationale Tagungen, informelle Koordination durch regelmässige Austauschtreffen etc.)
- Unterstützung der Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen: Materialien, fachliche Impulse, Qualitätssicherung, Schulungen etc.
- Durchführung von Studien zu den Entwicklungs- und Nutzungstrends sowie zu Herausforderungen im Bereich digitaler Medien, Verbreitung sichern und Transfer der neuen Erkenntnisse anstossen
- Finanzielle Unterstützung von Partizipations- und Modellprojekten, die eine Weiterentwicklung des erzieherischen Jugendmedienschutzes anvisieren

Ein grosser Teil dieser Aufgaben wird bereits heute im Rahmen des Programms Jugend und Medien (und analog für die Gewaltprävention im Rahmen des Programms Jugend und Gewalt, vgl. Kapitel 1.1.2) wahrgenommen. Die Unterstützungsleistungen werden von den Fachpersonen in den Kantonen und Gemeinden sowie von privaten Akteuren sehr geschätzt und intensiv

genutzt (vgl. Kapitel 8.4). Die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen sind auf Ende 2015 befristet. Die rechtliche Grundlage würde jedoch bestehen, um auch zukünftig Massnahmen des Bundes im erzieherischen Jugendmedienschutz abzustützen und die bestehenden Massnahmen nahtlos weiterzuführen (vgl. Kapitel 10.2.1).

11.2 Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Ko-Regulierung im Bereich Film und Computerspiele

Im Bereich des regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes besteht aus Expertensicht ein vordringlicher Handlungsbedarf hinsichtlich der verbindlichen Abstützung der Selbstregulierungsmassnahmen der verschiedenen Branchenverbände auf Bundesebene, insbesondere im Bereich Film und Computerspiele. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass nennenswerte Verbesserungen dann erreicht werden, wenn der Staat auf nationaler Ebene einen einheitlichen und verbindlichen Rahmen für die Selbstregulierung durch die Wirtschaft schafft (Ko-Regulierung) und somit steuernde und überwachende Funktionen übernimmt. Die Schaffung entsprechender bundesgesetzlicher Grundlagen wäre gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV möglich, welcher es dem Bund erlaubt, Vorschriften zu erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. Diese können einen wirtschaftspolizeilichen Zweck verfolgen und bspw. dem Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen dienen. Der Bund könnte daher im Film- und Computerspielebereich von seiner Gesetzgebungsermächtigung Gebrauch machen und bundesgesetzliche Bestimmungen zur Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie Zugangs- und Abgabebeschränkungen erlassen.

Die Ziele dieser Regelungen wären in diesem Bundesgesetz klar zu definieren. Neben der unbeeinträchtigten Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen gehört dazu die Beachtung der kulturellen und föderalen Heterogenität der Schweiz, die notwendige Kompatibilität des Systems mit den von aussen in die Schweiz einwirkenden Jugendschutzsystemen und der systematische Einbezug von wissenschaftlichen Erkenntnissen zu Angebots- und Nutzungstrends. Aus Sicht der Experten sollten in einem zukünftigen Bundesgesetz insbesondere die folgenden Punkte präzise geregelt werden:

- Anzuwendendes Klassifizierungssystem bzw. zuständige Klassifizierungsstelle im Rahmen einer Ko-Regulierung im Film- und Computerspielebereich (Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film/FSK/Code of Conduct SVV; PEGI/Code of Conduct Siea)
- Aufgaben der Klassifizierungsstelle(n) im Film- und Computerspielebereich und deren Aufsichtsstelle beim Bund
- Vorgaben hinsichtlich Alterskennzeichnung sowie Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Bereich der Filmvorführungen und der physischen Abgabe von Filmen auf Bildträgern und Computerspielen
- Kompetenzen des Bundes zur internationalen Zusammenarbeit und zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen technischen oder administrativen Inhalts im Film- und Computerspielebereich
- Zuständigkeit, Kompetenzen und Aufgaben des Bundes bezüglich der Koordination im Film- und Computerspielebereich
- Zuständigkeiten und Vorgaben für das Monitoring der Entwicklungen und die periodische Überprüfung der Regulierung sowie für die Berichterstattung über die Ergebnisse

11.3 Nutzen einer bundesgesetzlichen Grundlage zur Ko-Regulierung im Bereich Film und Computerspiele aus Expertensicht

Es ist ersichtlich, dass auf der Basis der aktuellen rechtlichen Grundlagen – die nötigen Ressourcen vorausgesetzt – viele Massnahmen möglich sind. Diese zielen aber entweder auf den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz oder aber beziehen sich nur auf Teilbereiche der Regulierung. Die Förderung von Medienkompetenzen ist wichtig und ergänzt die Regulierungsmassnahmen. Hier hat der Bund mit den im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien realisierten Massnahmen eine angemessene Unterstützungsrolle gefunden und könnte damit Beiträge zur Bewältigung der identifizierten Probleme leisten.

Ein wesentlicher Teil der eruierten Herausforderungen liegt aktuell im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz. Das im Film- und Computerspielebereich seit Jahren angewandte Prinzip der Selbstregulierung ist nicht wirksam genug bzw. gerade die fehlende gesetzliche Verbindlichkeit ist eines der Hauptprobleme.

Die gesetzliche Abstützung der Selbstregulierung im Film- und Computerspielebereich auf Bundesebene könnte diese Probleme lösen und wird vom Parlament, den Kantonen sowie der Wirtschaft eingefordert. Gleichzeitig sind zukünftig Lösungen auf internationaler Ebene anzustreben. Ohne ein konzertiertes Vorgehen und klare Zuständigkeiten werden sich die Schweizer Interessen kaum wirksam wahrnehmen lassen.

Die gesetzliche Verankerung und Umsetzung der verschiedenen Punkte wäre ausserdem die Voraussetzung, um die vom Parlament überwiesene Motion Hochreutener (07.3870 «Verbot von elektronischen Killerspielen») und Allemann (09.3422 «Verbot von Killerspielen») zu erfüllen. In diesem Zusammenhang ist auch auf verschiedene Standesinitiativen mit ähnlichem Wortlaut hinzuweisen, die bis zum Vorliegen der Evaluationsergebnisse der laufenden Jugendschutzprogramme sowie der Prüfergebnisse des Regulierungsbedarfs auf Bundesebene sistiert sind (vgl. Kapitel 1.1.3).

11.4 Umsetzungsvarianten

Aus den vorangehenden Überlegungen ergeben sich mehrere Varianten für die Umsetzung der Massnahmenvorschläge. Die Umsetzungsvarianten werden zunächst beschrieben, anschließend wird aufgezeigt, mit welcher Variante welche politischen Anliegen umgesetzt werden können.

11.4.1 Mögliche Varianten

Variante 1: Punktuelle Massnahmen (bestehende gesetzliche Grundlagen ohne zusätzliche Ressourcen)

Rechtliche Grundlagen:

BV, Kinderschutzverordnung, KJFG, FMG, RTVG, StGB, ZGB, DSGVO

Personelle und finanzielle Ressourcen:

Minimale Ressourcen für den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz im Rahmen der regulären Kredite zur Durchführung KJFG und im Bereich Kinderschutz. Die befristeten Ressourcen für das Programm Jugend und Medien fallen ab 2016 weg.

Massnahmen:

Nach Abschluss des Programms Jugend und Medien (Ende 2015) zieht sich der Bund aus der aktiven Unterstützungsrolle im *erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz* zurück. Dies bedeutet, dass kein eigenständiger thematischer Fokus mehr auf den Kinder- und Jugendmedienschutz gelegt werden kann. Das Thema Kinder- und Jugendmedienschutz kann lediglich im Rahmen der bestehenden regulären Kredite als eines unter vielen mitberücksichtigt werden, insbesondere bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an Dritte im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienpolitik. Der Bund könnte selbst nur noch vereinzelt und sehr punktuell Massnahmen im Kinder- und Jugendmedienschutz durchführen (z.B. punktuelle Studien oder Anlässe auf nationaler Ebene).

Die Aktivitäten des Bundes im Bereich des *regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes* beschränken sich auf die Bereiche mit aktuell bestehenden gesetzlichen Grundlagen. In diesem Rahmen kann der Bund rein punktuelle Evaluationen der Regulierungsmassnahmen in Bundeskompetenz (FMG, RTVG, StGB, ZGB, DSGVO) durchführen. Regulierungsmassnahmen auf Bundesebene können via Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren aufeinander abgestimmt werden. Eine das ganze Kinder- und Jugendmedienschutzsystem umfassende Koordination und Abstimmung von Regulierungsmassnahmen ist hingegen nicht möglich.

Variante 2: Aktive Unterstützungsrolle im erzieherischen Jugendmedienschutz und informelle Koordinationsrolle des Bundes im Bereich Regulierung (bestehende gesetzliche Grundlagen mit zusätzlichen Ressourcen)

Rechtliche Grundlagen:

BV, Kinderschutzverordnung, KJFG, FMG, RTVG, StGB, ZGB, DSGVO

Personelle und finanzielle Ressourcen:

Zur Weiterführung der Unterstützungsleistungen sowie für eine informelle Koordinationsrolle werden ab 2016 zusätzliche Ressourcen für den Kinder- und Jugendmedienschutz benötigt.

Massnahmen:

Nach Abschluss des Programms Jugend und Medien (Ende 2015) werden die Unterstützungsleistungen des Bundes im *erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz* weitergeführt und in die Regelstruktur integriert. D.h. der Bund übernimmt ohne zeitliche Befristung unterstützende Aufgaben:

- Aktive Information, Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit (u.a. via laufend aktualisierte Internetseite www.jugendundmedien.ch)
- Impulse zur fachlichen Weiterentwicklung von Massnahmen und Qualitätssicherung von Angeboten
- Vernetzung, Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis
- Durchführung regelmässiger Studien zur Medienentwicklung und zu Nutzungstrends sowie zur Identifikation der aktuellen Problemlagen von Kindern und Jugendlichen

In Ergänzung dazu kann er (wie unter Variante 1) das Thema Kinder- und Jugendmedienschutz bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an Aktivitäten Dritter im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienpolitik mitberücksichtigen.

Die Aktivitäten des Bundes im Bereich des *regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes* fokussieren sich in dieser Variante auf die Bereiche mit aktuell bestehenden gesetzlichen Grundlagen sowie die Übernahme einer informellen Koordinationsrolle auf freiwilliger Basis:

- In diesem Rahmen kann der Bund Evaluationen der Regulierungsmassnahmen in Bundeskompetenz (FMG, RTVG, StGB, ZGB, DSG) durchführen.
- Regulierungsmassnahmen auf Bundesebene können via Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren aufeinander abgestimmt werden.
- Auf Basis von zusätzlichen Ressourcen für informelle Koordinationsaufgaben kann der Bund den Austausch und die Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft mit dem Ziel einer freiwilligen Abstimmung, Koordination und regelmässigen Überprüfung von Regulierungsmassnahmen fördern.

Variante 3: Ko-Regulierung im Film und Computerspielebereich (Schaffung eines Bundesgesetzes und zusätzliche Ressourcen)

Rechtliche Grundlagen:

BV, Kinderschutzverordnung, KJFG, FMG, RTVG, StGB, ZGB, DSG

Zusätzlich: Schaffung eines Bundesgesetzes zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Film- und Computerspielebereich

Personelle und finanzielle Ressourcen:

Wie unter Variante 2 werden zur Weiterführung der Unterstützungsleistungen sowie für eine informelle Koordinationsrolle ab 2016 zusätzliche Ressourcen für den Kinder- und Jugendmedienschutz benötigt. Ebenso würde die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für ein allfälliges Bundesgesetz und die Begleitung der parlamentarischen Prozesse entsprechende Ressourcen und Fachwissen bedingen.

Massnahmen:

Nach Abschluss des Programms Jugend und Medien (Ende 2015) werden die Unterstützungsleistungen des Bundes im *erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz* weitergeführt und in die Regelstruktur integriert (vgl. Variante 2). Zusätzlich dazu wird ein Bundesgesetz zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Film- und Computerspielebereich erarbeitet. Folgende Massnahmen könnten dabei bundesgesetzlich verankert werden:

- Ko-Regulierung im Film-/Computerspielebereich (einheitliche und verbindliche Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie Verbot der Vorführung bzw. Abgabe von nicht altersgerechten Filmen und Computerspielen an Minderjährige)
- Koordination und regelmässige Überprüfung der Regulierungsmassnahmen im Bereich Film und Computerspiele in Verbindung mit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich

Zusatzoption: Öffentlichkeitswirksame Präventionskampagnen (bestehende gesetzliche Grundlagen mit zusätzlichen Ressourcen)

Rechtliche Grundlage:

Kinderschutzverordnung

Personelle und finanzielle Ressourcen:

Zur Durchführung der regelmässigen Kampagnen werden zusätzliche Ressourcen für den Kinder- und Jugendmedienschutz bereitgestellt.

Massnahmen:

Der Bund führt (regelmässige) öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Präventionskampagnen zur Sensibilisierung von Kindern, Jugendlichen und Erziehenden über Risiken und Gefahren bei der Nutzung von digitalen Medien durch (bspw. zu Cybermobbing, Internetkriminalität, Datenschutz etc.). Diese Zusatzoption kann mit jeder der drei Hauptvarianten kombiniert werden.

11.4.2 Umsetzung der parlamentarischen Vorstösse mit den verschiedenen Varianten

Nach der Beschreibung der Umsetzungsvarianten sollen nachfolgend die wichtigsten politischen Forderungen aus den überwiesenen und sistierten parlamentarischen Vorstössen und Standesinitiativen zum Thema Kinder- und Jugendmedienschutz (vgl. auch Kapitel 1.1.3) zusammengefasst werden (vgl. Tabelle 11 auf den folgenden zwei Seiten). Gleichzeitig wird aufgezeigt, mit welchen Umsetzungsvarianten die jeweiligen Vorstösse erfüllt werden können.

Tabelle 11: Übersicht über die materiellen Anliegen des Parlaments (politische Forderungen) und ihre Erfüllbarkeit je Umsetzungsvariante

Hängige politische Forderungen	Sensibilisierung und Förderung der Medienkompetenz			Verstärkung der Regulierung im Computerspielebereich			Anpassung StGB	Filterung von Gewalt und Pornografie im Internet	Klärung zivilrechtliche Verantwortung	Verstärkung des Datenschutzes	Koordination und Zusammenarbeit	Monitoring und Evaluation
	Unterstützung der Akteure des erzieherischen Jugendschutzes und Information an Erziehende, Kinder und Jugendliche	Öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Präventionskampagnen	Qualitätslabel für Internetseiten	Einheitlicher und umfassender Jugendschutz (Altersklassifizierung)	Verbot der Abgabe von nicht altersgerechten Spielen an Kinder und Jugendliche (relatives Gewaltverbot)	Allg. Verbot von Gewaltvideo-spielen (absolutes Gewaltverbot)	Prüfung / (Schaffung) neuer Straftatbestände für Sexting, Grooming etc.	Verankerung einer gesetzl. Pflicht der Internet Service Provider zum Einsatz von technischen Filterprogrammen bzw. Jugendschutzberatung	Zivilrechtl. Verantwortung von Internet Service Providern und Plattformen klären	Revisionsarbeiten zum Datenschutzgesetz	Zwischen Bundesstellen, Kantonen, Wirtschaft, Fachstellen	Studien zu Entwicklungstrends, Evaluation von Regulierung
fett = überwiesen <i>kursiv =</i> sistiert												
Mo Bischofberger 10.3466	X										X	X
<i>Mo Schmid-Federer</i> <i>12.4161</i>	X	X									X	(X)
<i>Po Amherd</i> <i>14.3184</i>	X	X									X	X
<i>Mo Amherd</i> <i>12.3122</i>			X									
Mo Hochreutener 07.3870				X	X							
Mo Allemann 09.3422				X	X	X						
<i>Standesinitiative des Kt. ZG</i>				X	X							

Standesinitia- tive des Kt. SG				X	X	X						
Standes- initiativen der Kt. BE, FR, TI				(X)	(X)	X						
Mo Amherd 14.3367; Mo RK-N 14.3665 und 14.3666							(X)					
Mo Riklin 13.3215									X			
Mo Schwei- ger 06.3170 Mo Hochreu- tener 06.3554 Mo Savary 11.3314								X				
Po Schwaab 12.3152 Po Recordon 13.3989 Po Comte 14.4137/FDP- Liberale Frak. 14.4137										X		
(teilweise) erfüllbar mit Variante 1							(X)	(X)	X	X		
Variante 2	X						(X)	(X)	X	X	X	X
Variante 3	X			X	X		(X)	(X)	X	X	X	X
Zusatzoption		X										

Quelle: BSV

Wie die Tabelle 11 zeigt, gehen die Umsetzungsvarianten mit einem unterschiedlichen Mass der Erfüllung der politischen Forderungen und materiellen Anliegen des Parlaments einher. Während mit **Variante 1** ausser Massnahmen im regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz zur Optimierung bestehender gesetzlicher Grundlagen keine der in Tabelle 11 genannten politischen Forderungen umgesetzt werden kann, erfüllt **Variante 2** die Forderung nach Massnahmen des Bundes zur Förderung der Medienkompetenz (Unterstützung der Akteure, Bereitstellung von Information etc.) sowie in Bezug auf die Koordination und periodische Überprüfung von Regulierungsmassnahmen. So könnte der Bund eine informelle Koordinationsrolle übernehmen, indem er auf freiwilliger Basis die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und der Wirtschaft fördert und Studien zu den Entwicklungs- und Nutzungstrends in Auftrag gibt. Die Verstärkung der Regulierung im Film- und Computerspielebereich durch eine einheitliche Altersklassifizierung und das Verbot der Abgabe von nicht altersgerechten Computerspielen an Kinder und Jugendliche (relatives Gewaltverbot) ist nur mit **Variante 3** umsetzbar, da hierzu die gesetzlichen Grundlagen erst geschaffen werden müssen. Gleichzeitig würden mit dieser Variante die Koordinationsmassnahmen des Bundes im Film- und Computerspielebereich sowie die regelmässige Überprüfung der ergriffenen Massnahmen einen verbindlichen Charakter erhalten.

Mit der **Zusatzoption** könnten zusätzlich zu den Varianten 1-3 regelmässige und öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Präventionskampagnen für Kinder, Jugendliche und Erziehende zu spezifischen Risiken im Umgang mit digitalen Medien durchgeführt werden. Allerdings sind für diese Zusatzoption deutlich höhere Ressourcen erforderlich.

Die bereits laufenden Prüfarbeiten auf Bundesebene zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich der Strafgesetzgebung oder des Zivilrechts sowie die Revisionsarbeiten im Bereich des Datenschutzes sind in allen Umsetzungsvarianten 1 bis 3 enthalten. Der Bund verfügt in diesen Bereichen über die entsprechenden Regulierungskompetenzen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden zeigen, welche konkreten Massnahmen umzusetzen sind. Auf die politischen Forderungen nach einer gesetzlichen Verpflichtung der Internet Access Provider zu technischen Massnahmen zur Filterung von Gewalt und Pornografie hat der Bundesrat im Fernmeldebericht 2014 reagiert und den Auftrag zu einer Anpassung des FMG gegeben, mit welcher in einem ersten Schritt eine Beratungspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen verankert werden soll. Auch die Erarbeitung der Vorlage zur Revision des FMG ist Teil aller drei Umsetzungsvarianten.

12 Stellungnahmen der Kantone

In die Erarbeitung des vorliegenden Berichts waren Vertreter und Vertreterinnen der KKJPD, der EDK und der SODK via der eingesetzten Steuer- und Begleitgruppen involviert (siehe Kapitel 1.3). Diese drei interkantonalen Konferenzen sind für jeweils unterschiedliche Teilaspekte des Kinder- und Jugendmedienschutzes zuständig: Während der regulierende Kinder- und Jugendmedienschutz im Kompetenzbereich der KKJPD liegt, wird der Themenbereich des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes von der EDK (Förderung der Medienkompetenz in der Schule) und der SODK (Förderung der Medienkompetenz im ausserschulischen Bereich, Elternbildung etc.) abgedeckt. Auf Seiten der Kantone wurde die KKJPD als federführende Konferenz bestimmt, da sie am stärksten von den Massnahmenvorschlägen im Bereich des regulierenden Jugendmedienschutzes tangiert ist.

Die KKJPD und die EDK haben mit Schreiben vom 18. März 2015 (siehe Anhang 5) schriftlich zum Berichtsentwurf und den darin enthaltenen Massnahmenvorschlägen (vgl. Ziffer 10) Stellung genommen. Die wesentlichen Punkte aus den Stellungnahmen sind im Folgenden zusammengefasst.

Für die **KKJPD** ist es offensichtlich, dass aufgrund der rasanten technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen national oder gar international reguliert werden muss. Sie unterstützt den Massnahmenvorschlag der bundesgesetzlichen Verankerung der Altersklassifizierungen und -kennzeichnungen sowie von Zugangs- und Abgabebeschränkungen für Filme und Computerspiele (Ko-Regulierung im Film- und Computerspielebereich), selbst unter der Voraussetzung, dass dafür eine Verfassungsänderung nötig wäre.²⁷⁶ Wichtig ist der KKJPD, dass eine massvolle Regelung getroffen wird, welche die Umsetzungs- und Vollzugsaufgaben der Kantone nicht allzu detailliert regelt und die Selbstregulierungsmechanismen der Branche in die Lösungssuche einbezieht. Auch einer nationalen Koordinationsstelle und einem regelmässigen Monitoring bzw. einer regelmässigen Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Massnahmen steht die KKJPD positiv gegenüber.

Die **EDK** betont, dass für das Schulwesen die Kantone zuständig sind und diese die Medien-erziehung in den Lehrplänen verankert haben und flächendeckend unterrichten. Sie geht daher davon aus, dass in diesem Bereich keine Massnahmen in Angriff genommen werden, die diese Zuständigkeit tangieren. Die Unterstützungsleistungen des Bundes im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz begrüsst die EDK. Sie schlägt vor, dass die Unterstützungsleistungen im Bildungssystem vom SBFI koordiniert werden.

Die Vertretende der **SODK** äusserte sich im Rahmen der mündlichen Diskussionen positiv zu den bisherigen im Rahmen des Programms Jugend und Medien angebotenen Unterstützungsleistungen sowie zu deren allfälliger Weiterführung. Eine schriftliche Stellungnahme wollte die SODK zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeben, da nach Auskunft des Generalsekretariats hierzu eine Vernehmlassung unter allen Sozialdirektoren und -direktorinnen erforderlich gewesen wäre.

²⁷⁶ Zum Zeitpunkt der Stellungnahme der KKJPD bestand noch die Annahme, dass für eine bundesgesetzliche Regulierung im Film- und Computerspielebereich eine Verfassungsänderung nötig wäre.

13 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Risiken im Umgang mit digitalen Medien ist dem Bundesrat ein grosses Anliegen. Wie der vorliegende Bericht zeigt, sind sowohl regulierende wie auch erzieherische Massnahmen erforderlich, um den Kinder- und Jugendmedienschutz der Schweiz zu verbessern. Der Bundesrat will diesbezüglich seinen Handlungsspielraum ausschöpfen und verschiedene Massnahmen umsetzen.

Im Bereich des **regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes** hat der Bundesrat bereits mehrere Massnahmen zur Verbesserung der Schutzinstrumente in den verschiedenen Problem- und Medienbereichen eingeleitet. So hat er mit Verabschiedung des Fernmeldeberichts 2014 das UVEK beauftragt, bis Ende 2015 eine Vorlage zur Revision des FMG vorzulegen und darin eine Beratungspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme, vorzusehen (Kapitel 10.1.3). Er hat ausserdem darauf hingewiesen, dass sichergestellt sein muss, dass jeweils die modernsten und wirksamsten Filterprogramme in der Schweiz erhältlich sind. Das EJPD ist beauftragt, den gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich der zivilrechtlichen Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2015 eine allfällige Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten (Kapitel 10.1.4). Ausserdem hat er das EJPD beauftragt, ihm unter Berücksichtigung der derzeit laufenden Datenschutzreformen in der EU und beim Europarat bis spätestens Ende August 2016 einen Vorentwurf für eine Revision des DSGVO zu unterbreiten (Kapitel 10.1.5). Darüber hinaus prüft der Bundesrat zurzeit, ob die Bestimmungen für Abrufdienste (Video on demand) der AVMD-Richtlinie der EU übernommen, d.h. entsprechende gesetzliche Regelungen in der Schweiz geschaffen werden sollen (Kapitel 10.1.2). Zu einem späteren Zeitpunkt wird er auch eine Präzisierung der Jugendschutzbestimmungen des RTVV entsprechend der Regulierung im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen und der Filme auf Bildtonträger ins Auge fassen. Damit sollen Verbesserungen in verschiedenen Regulierungsbereichen erreicht und aufeinander abgestimmt werden.

Im Film- und Computerspielebereich liegt die Regulierungsverantwortung primär auf Seiten der Kantone und der Wirtschaft. Die Experten schlagen vor, die Regulierungsaktivitäten der Branchenverbände und der Kommission Jugendschutz im Film, die heute freiwilligen bzw. empfehlenden Charakter haben, bundesrechtlich abzustützen, damit diese für alle Beteiligten als verbindlich eingeführt werden können (Kapitel 10.1.1). Mit Artikel 95 Absatz 1 BV verfügt der Bund über eine Gesetzgebungsermächtigung, die es ihm erlaubt, die Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie Zugangs- und Abgabebeschränkungen im Film- und Computerspielebereich zu regeln. Das EDI (BSV) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD (BJ) zu prüfen, ob eine bundesgesetzlich abgestützte Regulierung im Film- und Computerspielebereich gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV zielführend ist und wie diese ausgestaltet sein könnte. Die betroffenen Kreise (Bundesstellen, Kantone, Branchenverbände) sind dabei in geeigneter Weise einzubeziehen. Die Ergebnisse sind dem Bundesrat mit einem Antrag zum weiteren Vorgehen bis im Sommer 2016 zu unterbreiten. Weiter will der Bundesrat zukünftig im Sinne einer informellen Koordination einen regelmässigen Dialog mit den Kantonen und Branchen führen und diese bei der Wahrnehmung ihrer Regulierungsaufgaben unterstützen sowie ein regelmässiges Monitoring der Medienentwicklung und des Handlungsbedarfs im Jugendmedienschutz gewährleisten. Hierzu soll das EDI (BSV) eine Koordinationsfunktion für den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz übernehmen und zu diesem Zweck die bereits im Rahmen des Programms Jugend und Medien anlässlich der Berichtserarbeitung etablierten Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den betroffenen Bundesstellen, den Kantonen und Branchenverbänden weiterführen und bei Bedarf ausbauen. Gleichzeitig gilt es, die Zusammenarbeit auf Bundesebene zu verstärken sowie die Möglichkeiten einer verstärkten internationalen Kooperation im Jugendmedienschutz zu prüfen.

Wie der vorliegende Bericht gezeigt hat, sind regulierende Massnahmen nicht ausreichend, um einen wirksamen Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gefährdungen im Umgang mit digitalen Medien sicherzustellen. Ergänzend sind **Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz** erforderlich. Auf der Basis bestehender gesetzlicher Grundlagen (Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte; KJFG) hat der Bund im Rahmen des Programms Jugend und Medien seit 2011 eine subsidiäre Dienstleistungs- und Unterstützungsfunktion im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz übernommen (Kapitel 10.2.1). Die Unterstützungsleistungen haben sich bewährt und werden rege in Anspruch genommen (Kapitel 8.4). Mit der Verabschiedung des vorliegenden Berichts beauftragt der Bundesrat das EDI (BSV), diese Unterstützungsleistungen im erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz nach Ablauf des Programms ab 1.1.2016 weiterzuführen.

Das EDI (BSV) wird beauftragt, dem Bundesrat alle 5 Jahre über den Umsetzungsstand der ergriffenen Massnahmen und den damit verbundenen Ergebnissen Bericht zu erstatten. Der Bundesrat will mit diesen Massnahmen eine bessere Abstimmung von Regulierungsmassnahmen erreichen und auf ein modernes, effizientes und wirksames Schutzsystem in der Schweiz hinwirken. Damit erfüllt der Bundesrat die materiellen Anliegen der Motion Bischofberger 10.3466 («Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität»).

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgesehen, von Seiten Bund regelmässige öffentlichkeitswirksame Sensibilisierungskampagnen durchzuführen. Einerseits da der Bundesrat auf den bewährten Multiplikatoren-Ansatz setzt, der darauf zielt, wichtige Akteure dabei zu unterstützen, selbst sensibilisierend hinsichtlich ihrer Zielgruppen zu wirken (Jugendliche, Erziehende); andererseits wären für diese Zusatzoption (Kapitel 11.4) deutlich höhere Ressourcen erforderlich.

Der Bundesrat unterbreitet diesen Bericht den eidgenössischen Räten und beantragt die Abschreibung der Motion Bischofberger 10.3466.

LITERATURVERZEICHNIS

Baacke, Dieter (1998). Medienkompetenz: Herkunft, Reichweite und strategische Bedeutung eines Begriffs. In: Kubicek, Herbert (Hrsg): Lernort Multimedia. Heidelberg: v. Decker, S. 22-27.

BFS (2012a). Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2012. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

BFS (2012b). Strafurteilsstatistik 2012. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

BSV (2010). Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19468.pdf> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2014). Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen. Bericht des Bundesrates vom 19.11.2014 in Erfüllung des Postulats 13.3009. Biel: Bundesamt für Kommunikation.

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/03498/index.html?lang=de> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2013). Rechtliche Basis für Social Media. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Amherd 11.3912 vom 29. September 2011. Biel: Bundesamt für Kommunikation.

<http://www.bakom.admin.ch> > Themen > Informationsgesellschaft > Berichte und Publikationen (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2012c). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen. Bern: fedpol.

<http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/4459.pdf> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2012b). Gefährdungspotenzial von Internet und Online-Games. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Forster-Vannini (09.3521) vom 09.06.2009 und Schmid-Federer (09.3579) vom 10.06.2009. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

<http://www.bag.admin.ch/jugendprogramme/10047/13303/index.html?lang=de> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2012a). Evaluation zum Fernmeldemarkt. Ergänzungsbericht des Bundesrates vom 28. März 2012. Neuenburg: BAKOM.

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/03498/index.html?lang=de> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2011). Bericht des Bundesrates über die Evaluation des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 9. Dezember 2011. Bern: Bundesamt für Justiz.

<http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/335.pdf> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2010b). Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention) sowie zu seiner Umsetzung (Änderung des Strafgesetzbuchs) vom 4. Juli 2012.

BBI 2012 7571. <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/7571.pdf> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2010a). Schutz vor Cyberbullying. Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2010. Bern: Bundesamt für Justiz.

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/fedpol/informationen/ber-br-d.pdf> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2009). Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Leuthard (03.3298) vom 17. Juni 2003, Amherd (06.3646) vom 6. Dezember 2006 und Galladé (07.3665) vom 4. Oktober 2007. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15741.pdf> (Stand: 06.01.15)

Bundesrat (2008). Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/ (Stand: 06.01.15)

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

http://www.jugendundmedien.ch/fileadmin/user_upload/Fachwissen/9_13d_eBericht_Trends_und_Herausforderungen.pdf (Stand: 06.01.15)

Feierabend, Sabine / Karg, Ulrike / Rathgeb, Thomas (2012). KIM-Studie 2012 – Kinder + Medien, Computer + Internet. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest. http://www.mpfs.de/fileadmin/KIM-pdf12/KIM_2012.pdf (Stand: 20.01.15).

Genner, Sarah / Süss, Daniel / Waller, Gregor / Hipeli, Eveline (2013). Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht I. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

http://www.jugendundmedien.ch/fileadmin/user_upload/Fachwissen/9_13d_eBericht_Trends_und_Herausforderungen.pdf (Stand: 06.01.15)

Groeben, Norbert (Hrsg.) (2002). Medienkompetenz. Voraussetzungen, Dimensionen, Funktionen. Weinheim: Juventa-Verlag.

Hasebrink, Uwe / Lampert, Claudia (2011). Kinder und Jugendliche im Web 2.0 – Befunde, Chancen und Risiken. Jugend und Medien. Aus Politik und Zeitgeschichte. Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/apuz/33541/kinder-und-jugendliche-im-web-2-0-befunde-chancen-und-risiken?p=all> (Stand: 20.01.15).

Hermida, Martin (2013). EU Kids Online: Schweiz. Schweizer Kinder und Jugendliche im Internet: Risikoerfahrungen und Umgang mit Risiken. Zürich/London.

Huegli, Eveline / Bolliger, Christian (2015). Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone in Bezug auf den Jugendmedienschutz. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

La Mantia et al. (2015). Schlussevaluation des nationalen Programms Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (Jugend und Medien). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Latzer, Michael / Saurwein, Florian / Dörr, Konstantin / Just, Natascha / Wallace, Julian (2015). Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Latzer, Michael / Just, Natascha / Saurwein Florian / Slominski Peter (2002). Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Rideout, Victoria (2011). Zero to Eight. Children's Media Use in America. Common Sense Media Reserch Study.

Süss, Daniel et al. (2010). Medienpädagogik. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Schulz, Wolfgang / Dreyer, Stephan / Dankert, Kevin / Puppis, Manuel / Künzler, Matthias / Wassmer, Christian (2015). Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Willemse, Isabel / Waller Gregor / Genner Sarah / Suter Lilian / Oppliger Sabine / Huber Anna-Lena / Süss Daniel (2014). JAMES – Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz. Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Zürich.

Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung (Hrsg.) (2012). Lokalisiert und identifiziert. Wie
Ortungstechnologien unser Leben verändern. Zürich: vdf Hochschulverlag

ANHANG

Anhang 1: Parlamentarische Vorstösse zum Jugendmedienschutz

(Stand Januar 2015)

erledigt	hängig	überwiesen
----------	--------	------------

Einheitliche Gesetzgebung für den Jugendmedienschutz auf nationaler Ebene

Vorstoss	Federführung	Stand 1) Antwort BR, 2) Parlament, 3) Umsetzung
Postulat Galladé 07.3665 (vom Parlament überwiesen) fordert die Prüfung einer einheitlichen Gesetzgebung im Bereich Kinder- und Jugendmedienschutz .	BSV	Mit Verabschiedung des Berichts Jugend und Gewalt und Fokussierung auf das Programm Jugend und Medien abgeschlossen.

Effizienz und Koordination im Bereich Jugendmedienschutz

Vorstoss	Federführung	Stand
Motion Bischofberger 10.3466 Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität fordert die gesetzlichen Grundlagen, um sicherzustellen, dass die im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität tätigen Organe des Bundes und der Kantone effizienter und damit kostengünstiger zusammenarbeiten.	BSV	1) BR beantragt Ablehnung mit Verweis auf die Koordination im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien 2) Vom Ständerat angenommen, vom Nationalrat am 3.3.2011 angenommen und damit überwiesen. 3) Im Rahmen des Programms Jugend und Medien. Ab 2016 noch offen bzw. im Rahmen des Programms zu klären
10.473 – Parlamentarische Initiative Schmid-Federer Effektivität und Effizienz in den Bereichen Jugendmedienschutz und Internetkriminalität		Zurückgezogen.
Ip Markwalder 10.4128 Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Medienkompetenz fragt, ob die bestehenden Angebote bei der Umsetzung des Nationalen Programms angemessen berücksichtigt werden.	BSV	1) Antwort des BR verweist darauf, dass das Programm Jugend und Medien breit abgestützt ist und alle relevanten Akteure einbezogen sind sowie bestehende Massnahmen angemessen berücksichtigt werden 2) erledigt 18.3.2011

Nationales Kompetenzzentrum für den Jugendmedienschutz, nationale Regulierungsstelle

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Interpellation Donzé 08.3265 und die Motion Amherd 08.3618 befassen sich mit der Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für elektronische Medien	BSV	1) BR beantragt Ablehnung mit Verweis auf die Prüfarbeiten im Rahmen des Berichtes Jugend und Gewalt des BSV (2009) 2) erledigt da abgeschlossen
Interpellation Donzé 09.4064 verlangt die Schaffung einer Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien	BSV	1) Beurteilt die Schaffung einer Prüfstelle aufgrund der Masse von Medien als nicht sinnvoll. Gleichzeitig fehlen die Kompetenzen. Verweist auf die geplanten Massnahmen (Programm Jugend und Medien) 2) erledigt
Motion Amherd 10.4079 Jugendmedienschutz verlangt die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für elektronische Medien , welches als Präventions-, Anlauf- sowie Zertifizierungsstelle fungiert	BSV	1) BR beantragt Ablehnung mit Verweis auf das Nationale Programm Jugend und Medien 2) erledigt da abgeschlossen
Motion Amherd 10.4078 verlangt die Zertifizierung von Internetseiten durch eine branchenunabhängige Stelle sowie Verpflichtung für Hosting Provider den Zugriff auf die Seiten entsprechend einzuschränken	BSV	1) BR beantragt Ablehnung da weder machbar noch wirksam 2) erledigt da abgeschlossen
Motion Amherd 10.4077 verlangt eine Verfassungsgrundlage für die Schaffung einer nationalen Kontrollstelle für die Zertifizierung von Websites	BSV	1) BR beantragt Ablehnung mit Verweis auf die Ablehnung von 10.4078 und 10.4079 sowie auf laufende Prüfarbeiten im Rahmen des Programms Jugend und Medien 2) erledigt da abgeschlossen
Postulat Amherd 14.3184: verlangt die Prüfung der Schaffung eines Kompetenzzentrums für den Umgang mit neuen Medien	BSV	1) BR beantragt Annahme des Vorstosses (14.5.14) 2) Im NR am 20.6.14 bekämpft und Diskussion verschoben

Förderung von Medienkompetenzen / Sensibilisierung

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Motion Schweiger 10.3256: Jugendliche den gezielten Umgang mit neuen Medien lehren. Die Motion will auf Stufe Volksschule einen „Medienführerschein“ einführen und im Lehrplan 21 verankern.	SFB	1) BR beantragt Ablehnung u.a. mit dem Verweis auf das Programm Jugend und Medien 2) Vom Ständerat angenommen, vom NR am 3.3.3011 abgelehnt.
Anfrage Poggia 12.1113: Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für die Gefahren des Internets. Was macht der Bund?	BSV	1) BR erläutert die im Rahmen des BSV laufenden Arbeiten (Programm Jugend und Medien) 2) erledigt.

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Motion Tornare 13.3087: Cyberkriminalität. Die Motion will eine vereinheitlichte, zur Pflicht erklärte Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit Gefahren im Internet.	BSV	1) BR beantragt Ablehnung mit dem Verweis auf das laufende Programm Jugend und Medien, welches zuerst auszuwerten sei 2) Vom Nationalrat am 17.6.14 abgelehnt.
Interpellation Masshardt 14.3969: Mit Medienkompetenz gegen Hasskampagnen. Stand und Zukunft des nationalen Programms Jugend und Medien. Inwieweit wird Sensibilisierung gegen Rassismus, Antisemitismus und Antiislamismus berücksichtigt?	BSV	1) Antwort vom 12.12.14. 2) erledigt

Verschärfung der Strafgesetzgebung/Regulierung

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Motionen Schweiger 06.3170 und Hochreutener 06.3554 Einführung der lückenlosen Strafbarkeit des blossen (insb. auch besitzlosen) Konsums von harter Pornographie (Art. 197 StGB) und von Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB). Weiter ist zu prüfen, welche gesetzlichen Massnahmen zur Verhinderung von Kinderpornografie und Gewaltdarstellungen im Internet getroffen werden könnten ; insbesondere ob die Internetanbieter zu verpflichten sind, (a) den Internet-Nutzern die zur Filterung von Internet-Inhalten notwendigen Programme sowie alle nötigen Informationen zu deren Einstellung und Nutzung kostenlos zur Verfügung zu stellen und (b) ihre Server regelmässig zu scannen, um die Rechtmässigkeit der dort gespeicherten Daten zu gewährleisten.	BJ	1) BR beantragt, die Motion 06.3170 teilweise anzunehmen, beantragt Annahme Mo 06.3554 2) Vom Parlament überwiesen, Mo 06.3170 mit Änderungen 3) Die Forderung nach der lückenlosen Strafbarkeit des Konsums von harter Pornografie ist im Zusammenhang mit der "Europaratskonvention zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung" (Lanzarote-Konvention) umgesetzt worden. Die Konvention wurde am 16.6.10 von der Schweiz unterzeichnet. Am 4.7.12 hat der BR die Botschaft verabschiedet. Die Änderungen sind per 1.7.14 in Kraft getreten. Die lückenlose Strafbarkeit des Konsums von Gewaltdarstellungen soll im Rahmen des Strafrahmenharmonisierungsprojekts umgesetzt werden. Gemäss Legislaturziel soll der BR bis Ende 2015 die Botschaft zu diesem Projekt verabschieden. Die weiteren Massnahmen werden vom BAKOM im Zusammenhang mit der Umsetzung der Mo Savary 11.3314 geprüft. Die Motion Schweiger wird mit der Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) (13.025) zur Abschreibung beantragt.

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
In Bezugnahme auf die Motion Amherd 07.3449 „Virtueller Kindsmisbrauch im Internet. Neuer Straftatbestand“ hat sich der Bundesrat bereit erklärt, eingehend zu überprüfen, ob für das Knüpfen von Kontakten zwischen Erwachsenen und Kindern im Internet zwecks Vornahme von sexuellen Handlungen (Grooming) eine Ergänzung des Strafgesetzbuchs notwendig und zweckmässig ist.	BJ	<p>1) BR beantragt die Annahme der Motion</p> <p>2) Vom Parlament überwiesen</p> <p>3) Wurde im Zusammenhang mit der "Europaratskonvention zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung" (Lanzarote-Konvention) behandelt. Die Konvention wurde von der Schweiz am 16.6.2010 unterzeichnet. Der BR hat die Botschaft am 4.7.2012 verabschiedet. Am 27.09.13 wurde diese vom SR und NR angenommen. In diesem Zusammenhang wurde die Motion Amherd abgeschrieben und ist somit erledigt.</p> <p>Im Rahmen der Umsetzung der Lanzarote-Konvention wird kein neuer Tatbestand für Grooming geschaffen. Ob „Grooming“ im Strafgesetzbuch als neuer Straftatbestand aufgenommen werden soll, war jedoch umstritten. Die Kommission für Rechtsfragen NR reichte daher zur Weiterführung der Diskussion eine parl. Initiative ein (13.442; Grooming mit Minderjährigen; Das StGB soll so angepasst/ergänzt werden, dass das „Grooming“ mit Minderjährigen unter Strafe gestellt wird).</p>
Die Motion Hochreutener 07.3870 verlangt ein relatives, die Motion Allemann 09.3422 ein absolutes Verbot von Killerspielen und die Revision des Artikels 135 StGB.	BJ	<p>1) BR beantragt Ablehnung beider Motionen</p> <p>2) Vom Parlament überwiesen</p> <p>3) noch offen – siehe BR Antwort auf die Ip Amherd 10.3761</p>
Interpellation Flückiger 09.3394 Killerspiele. Massnahmen des Bundesrates	BJ	<p>1) BR verweist auf das geplante Programm Jugend und Medien, Massnahmen der Selbstregulierung sowie den Sonderbericht zu Regulierung im Internet</p> <p>2) erledigt</p>
Motion Amherd 09.3807 Wirksamer Jugendschutz im Bereich von Gewaltdarstellungen relatives Verbot Art. 135 StGB	BJ	<p>1) BR beantragt Ablehnung mit Verweis auf verfassungsrechtliche Kompetenzen und das von Bundesseite geplante Monitoring (Program Jugend und Medien)</p> <p>2) erledigt. Vom NR am 29.9.11 abgeschrieben.</p>

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Standesinitiativen Freiburg 09.332, St. Gallen 09.313, Tessin 09.314 und Bern 08.316, St. Gallen 08.334, Zug 10.302 betreffend Gewaltdarstellungen/Killerspiele und Kinderpornografie (nur 08.334)		2) Das Parlament hat alle Initiativen für mind. ein Jahr sistiert mit Verweis auf die im Rahmen des Programms Jugend und Medien laufenden Prüfarbeiten (Beschluss SR vom 10.3.2011, Beschluss NR vom 17.6.2011).
Standesinitiative Bern 10.313 Mediengewalt. Umfassender Schutz von Kindern und Jugendlichen		2) erledigt. Der Initiative wurde am 9.3.2011 vom SR und am 23.12.2011 vom NR keine Folge gegeben.
Standesinitiative Luzern 11.301 Gewaltspiele und -sportarten und Jugendschutz		2) Das Parlament hat die Behandlung der Initiative für mehr als ein Jahr ausgesetzt mit Verweis auf die im Rahmen des Programms Jugend und Medien laufenden Prüfarbeiten (Beschluss SR vom 8.12.2011, Beschluss NR vom 15.6.2012). Der SR hat am 23.9.2014 beschlossen, der Initiative keine Folge zu geben.
Interpellation Amherd 10.3761 Jugendmedienschutz. Weiteres Vorgehen nach den Präventionsprogrammen zielt auf die Revision der Artikel 135, 187 und 197 StGB	BJ	1) BR verweist auf das Programm Jugend und Medien und darauf, dass spätestens zum Ende der Programmlaufzeit (2015) dem Bundesrat Vorschläge zum Regulierungsbedarf auf Bundesebene unterbreitet werden sollen 2) erledigt. Der Vorstoss wurde am 28.9.2012 vom NR abgeschrieben, weil seit mehr als zwei Jahren hängig.
Motion Zisyadis 10.3972 Verbot von Kriegsspielzeug (Vorstoss wird von Fr. Teuscher übernommen, 5.12.11 NR)	BJ	1) BRB 4.3.11 beantragt Ablehnung und verweist u.a. auf die Schwerpunkte im Programm Jugend und Medien 2) erledigt. Der Vorstoss wurde am 3.12.2012 vom NR abgelehnt.
Postulat Fehr 11.3239 Mehr Freiräume für Jugendliche Der Bundesrat soll die Tendenz zu immer mehr Verboten, die sich gegen Kinder und Jugendliche richten, stoppen.	BSV	1) BR beantragt die Ablehnung und verweist u.a. auf die laufenden Arbeiten im Programm Jugend und Medien 2) erledigt da abgeschrieben
Motion Savary 11.3314 Pornografie im Internet: vorbeugend handeln Internetdiensteanbieter sollen zum Einsatz der neuesten Technologie verpflichtet werden, um Gewalt und Pornografie zu filtern.	BAKOM	1) BR beantragt die Annahme und verweist u.a. auf die laufenden Arbeiten im Programm Jugend und Medien 2) Vom Ständerat am 22.9. und vom Nationalrat am 6.12. angenommen und damit überwiesen. 3) Im Rahmen der Teilrevision des Fernmeldegesetzes bis Ende Legislaturperiode geplant.

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
<p>Postulat Amherd 11.3912 Rechtliche Basis für Social Media: verlangt einen Bericht zur Rechtslage in Bezug auf Social Media.</p>	BAKOM	<p>1) BR beantragt Annahme mit BRB 23.11.2011</p> <p>2) Am 23.12.2011 vom NR angenommen und damit überwiesen</p> <p>3) Mit dem BR-Bericht vom 9. Okt. 2013 ist die Abschreibung beantragt. Mit der Verabschiedung des Berichts beauftragte der BR unter anderem das EJPD, die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern und Providern zu prüfen und bei Bejahung eines Gesetzesänderungsbedarfs bis Ende 2015 eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten.</p> <p>4) Vom NR abgeschrieben am 2.6.2014 im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts 14.006 (BBI 2014 3132)</p>
<p>Postulat Amherd 12.3545 Facebook-Zugang für Kinder: verlangt Prüfung, mit welchen Massnahmen Kinder vor den schädlichen Auswirkungen von Social Media geschützt werden können.</p>	BAKOM	<p>1) BR beantragt Annahme mit Verweis auf den Bericht zu Po. 11.3912 und das Programm Jugend und Medien</p> <p>2) Am 14.12.12 vom NR angenommen und damit überwiesen</p> <p>3) Mit dem BR-Bericht vom 9. Okt. 2013 ist die Abschreibung beantragt.</p> <p>4) Vom NR abgeschrieben am 2.6.2014 im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts 14.006 (BBI 2014 3133)</p>
<p>Motion Riklin 13.3215: Rechtliche Verantwortlichkeit von Internet Providern regeln: Verlangt die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, welche die juristische Verantwortlichkeit von Internet Providern (Content, Hosting und Access) regelt und die zivil- und strafrechtliche Verfolgung von Rechtsverletzungen, die mithilfe des Internets begangen werden, erleichtert.</p>	BJ	<p>1) BR beantragt Ablehnung u.a. mit Verweis auf den Bericht zu social media.</p> <p>2) Am 20.3.2015 abgeschrieben, weil seit mehr als zwei Jahren hängig.</p>
<p>Parlamentarische Initiative der Kommission für Rechtsfragen NR 13.442: Grooming mit Minderjährigen: Das StGB soll so angepasst/ergänzt werden, dass das „Grooming“ mit Minderjährigen unter Strafe gestellt wird.</p>		<p>2) Am 15.08.2013 beschliesst die Kommission, eine entsprechende parl. Initiative auszuarbeiten. Am 3.4.2014 hat sich die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates gegen den Beschluss ihrer Schwesterkommission ausgesprochen, einen Entwurf für eine strafrechtliche Bestimmung auszuarbeiten, welche das Grooming unter Strafe stellt. Der NR hat der Initiative am 8.9.2014 Folge gegeben. Der SR hat ihr am 10.12.14 keine Folge gegeben. Somit erledigt.</p>

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Motion Rickli 14.3022 Kinderpornografie. Verbot von Posing-Bildern: Verlangt, dass der gewerbsmässige Handel mit Nacktfotos und entsprechenden Filmaufnahmen von Kindern künftig unter Strafe gestellt wird.	BJ	1) BR beantragt am 6.6.14 die Annahme der Motion 2) 20.6.14: im NR bekämpft, Diskussion verschoben
IP Grin Jean-Pierre 14.3250 «Violence des jeunes, que faire»: Frage nach Möglichkeit eines Verbots gewisser Gewaltspiele und Zensur von gewaltbeinhaltenden Zeichentrickfilmen.	BSV	1) Antwort BR vom 14.05.14 2) am 20.6.14 behandelt und somit erledigt
Motion Amherd 14.3367 Sexting bekämpfen: Verlangt die Schaffung eines spezifischen Straftatbestandes für Sexting	BJ	1) BR beantragt am 13.8.2014 die Ablehnung der Motion
Motion der Kommission für Rechtsfragen NR 14.3665 Ergänzung von Art. 260bis StGB (Art. 187 StGB; "Sexuelle Handlungen mit Kindern"): Die Aufzählung in Art. 260bis StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen) soll mit Art. 187 StGB ergänzt werden.	BJ	1) BR beantragt am 19.11.14 die Ablehnung der Motion 2) Vom NR am 11.3.2015 angenommen
Motion der Kommission für Rechtsfragen NR 14.3666 Art. 198 StGB: von Antrags- zu Offizialdelikt: Sexuelle Belästigungen von Kindern unter 16 Jahren sollen von Amtes wegen verfolgt werden.	BJ	1) BR beantragt am 29.10.14 die Ablehnung der Motion 2) Vom NR am 11.3.2015 angenommen
Postulat Müller-Altermatt 14.3962 Internationale Amtshilfe bei Straftaten gegen Kinder im Internet verbessern verlangt Prüfung der Verbesserung bezüglich internationaler Amtshilfe u.a. via Amtshilfeabkommen	Fedpol	1) BR beantragt am 12.11.14 die Ablehnung des Postulats

Vorstösse zur Selbstregulierung

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Motion Amherd 12.3122: Qualitätslabel für kinder- und jugendgerechte Internetseiten. Der Bund soll ein Qualitätslabel schaffen, um kinder- und jugendgerechte Websites zu kennzeichnen.	BAKOM	1) BRB 9.5.2012 beantragt Ablehnung mit Verweis auf das Programm Jugend und Medien 2) Vom NR am 26.9.13 angenommen. Vom SR am 20.3.14 und vom NR am 24.9.14 sistiert (d.h. Behandlung der Motion für mehr als 1 Jahr ausgesetzt).

Mobbing, Psychoterror und sexuelle Belästigung via Internet und Mobiltelefon

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Postulat Schmid-Federer 08.3050 Der Bundesrat soll die Phänomene Mobbing, Psychoterror und sexuelle Belästigung via Internet und Mobiltelefon untersuchen und entsprechende Massnahmen zur Verhinderung zu prüfen.	fedpol	1) BR beantragt am 30.5.08 die Annahme 2) vom NR am 13.6.08 überwiesen 3) Mit Veröffentlichung BR Bericht vom 26. Mai 2010 ist die Abschreibung beantragt.

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Postulat Schmid-Federer 10.3856 Einsetzung eines eidgenössischen Mobbing- und Cyberbullying-Beauftragten. Die schweizweit vorhandenen, isolierten Anstrengungen zur Bekämpfung von Mobbing und Cyberbullying sollen effizient und wirkungsvoll koordiniert werden.	BSV	1) BR beantragt Ablehnung mit Verweis auf die laufenden Jugendschutzprogramme (Programm Jugend und Medien) 2) erledigt
11.4002 Motion Schmid-Federer Grooming unter Strafe stellen	BJ	1) BRB 23.11.2011 beantragt Ablehnung 2) erledigt, da mehr als zwei Jahre hängig
12.3476 Motion Schmid-Federer Anpassung des Tatbestandes sexueller Belästigung von Minderjährigen	BJ	1) BR beantragt die Ablehnung. 2) 7.5.14 zurückgezogen und somit erledigt
12.4161 Motion Schmid-Federer Nationale Strategie gegen Cyberbullying und Cybermobbing	BSV	1) BR beantragt Ablehnung. 2) Am 5.3.14 vom NR angenommen.
13.4266 Interpellation Amherd „Handlungsbedarf bei Sexting“	BSV	1) BR erachtet bestehende Rechtslage als ausreichend; Verweis auf Programm J+M 2) 21.3.14 Diskussion im NR verschoben

Suchtverhalten

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Postulate Forster-Vannini 09.3521 und Postulat Schmid-Federer 09.3579 fordern den Bundesrat auf, einen Bericht zu erstellen, um die Zusammenhänge zwischen exzessiver Internet- und Computerspielnutzung und gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Störungen abzuklären (angenommen, Federführung EDI)	BAG	1) BR beantragt Annahme 2) Vom Parlament überwiesen 3) BR hat Postulatsbericht am 15.8.2012 verabschiedet und das Postulat zur Abschreibung beantragt.
12.4233 Motion Schmid-Federer Nationales Forschungsprogramm zu den Auswirkungen von Online-Medien	SBFI	1) BR beantragt Ablehnung mit Verweis auf den bestehenden Bericht des BAG (Bezug zu Programm Jugend und Medien). 2) erledigt, da mehr als 2 Jahre hängig
12.4234 Motion Schmid-Federer Massnahmen gegen die Abhängigkeit von Online-Games	BSV	1) BR beantragt Annahme mit Verweis auf die ohnehin im Rahmen von Jugend und Medien laufenden Prüfarbeiten 2) erledigt. Vom NR abgelehnt am 21.06.13.

Datenschutz

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
Das Postulat Schwaab 12.3152 fordert den Bundesrat auf „ Recht auf Vergessen im Internet “ zu prüfen, insbesondere im Zusammenhang mit den sozialen Netzwerken und den Suchmaschinen.	BJ	1) BR beantragt Annahme 2) Überwiesen (Beschluss NR vom 15.6.2012).
Das Postulat Schwaab 13.3806 fordert den Bundesrat auf zu prüfen, ob es zweckmässig ist, die Datenschutzgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass das Konzept der datenschutzfreundlichen Voreinstellungen ("privacy by default") eingeführt wird.	BJ	1) BR beantragt Annahme des Postulats 2) 13.12.2013: Im NR bekämpft; Diskussion verschoben
Das Postulat Schwaab 13.3807 fordert den Bundesrat auf zu prüfen, ob es zweckmässig ist, die Datenschutzgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass das Konzept des "eingebauten Datenschutzes" ("privacy by design") eingeführt wird	BJ	1) BR beantragt Annahme des Postulats 2) 13.12.2013: Im NR bekämpft; Diskussion verschoben
Das Postulat Recordon 13.3989 „Verletzungen der Persönlichkeitsrechte im Zuge des Fortschritts der Informations- und Kommunikationstechnik“ verlangt vom BR einen Bericht über die Risiken die Fortschritte der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) für die Persönlichkeitsrechte darstellen und welche Lösungen dafür denkbar sind	BJ	1) BR beantragt Annahme des Postulats (Frage soll im Rahmen der Arbeiten zur Revision des Datenschutzgesetzes angegangen werden). 2) überwiesen
Die Motion Rechsteiner 13.3841 beauftragt den Bundesrat, eine interdisziplinäre Expertenkommission einzusetzen, welche sich (längstens für 3 Jahre) mit den technologischen und politischen Entwicklungen auf dem Gebiet der Datenbearbeitung und Datensicherheit und deren Folgen auseinandersetzt	EFD	1) BR beantragt Ablehnung der Motion 2) überwiesen
Das Postulat Derder 14.3655 beauftragt den Bundesrat mit der Erstellung eines Berichts, welcher die digitale Identität der Bürgerinnen und Bürger definiert und Lösungen für deren Schutz findet	BJ	1) BR beantragt Annahme des Postulats 2) überwiesen
Die Postulate Comte 14.4284 und FDP-Liberale Fraktion 14.4137 "Videoaufnahmen durch Private. Die Privatsphäre besser schützen" beauftragen den Bundesrat, im Rahmen der nächsten Revision des DSG einen Bericht auszuarbeiten, der sich schwerpunktmässig mit den Risiken der Nutzung von privaten Kameras, insbesondere Smartphones, Dashcams, Drohnen und "Datenbrillen", befasst."	BJ	1) BR beantragt die Annahme des Postulats 2) überwiesen

Verschiedenes

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
12.1124 Anfrage Fehr Politikberatung zum Internet Die TA-Swiss soll die Entwicklung des Internets verfolgen und den politischen Handlungsbedarf analysieren	BAKOM	1) BR beantragt Ablehnung 2) erledigt

<i>Vorstoss</i>	<i>Federführung</i>	<i>Stand</i>
14.3868 Interpellation Gilli „Problematische Smartphone-Nutzung von Jugendlichen“ Schlafstörungen Einfluss der abendlichen Nutzung des Smartphones auf Schlafstörungen und Depressionen bei Jugendlichen	BAG	1) Antwort des BR vom 28.11.14 2) erledigt

Anhang 2: Wortlaut der Motion Bischofberger 10.3466

10.3466

Motion Bischofberger Ivo

Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität

Wortlaut der Motion vom 16.06.2010

Der Bund schafft die gesetzlichen Grundlagen, um sicherzustellen, dass die im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität tätigen Organe des Bundes und der Kantone (Bakom, Melani, Kobik, Fedpol, Seco, NDB, DÖB, SPK, BSV, ZEM-VBS, Educa-SFIB, EDK, kantonale und städtische Polizeien usw.) effizienter und damit kostengünstiger zusammenarbeiten.

Damit muss gewährleistet werden:

1. dass die genannten Organe die an sie gestellten Aufgaben, wie die Bekämpfung von Kriminalität im Internet jeder Art, vollumfänglich erfüllen. Dies gilt insbesondere für:

- die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben (Art. 11 BV, Art. 187 und 197 StGB, Übereinkommen des Europarates über die Cyberkriminalität) im Bereich Jugendmedienschutz und Internetkriminalität,
- die Wissensvermittlung gegenüber der (jugendlichen) Bevölkerung und den KMU für den Umgang mit neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie
- die Gewährleistung von genügendem Datenmaterial zur genauen Erfassung bestehender Probleme im Bereich Jugendmedienschutz.

2. dass insbesondere die für die Bekämpfung der Internetkriminalität sowie die Präventionsarbeit und Wissensvermittlung gegenüber Bevölkerung/Jugendlichen und KMU zuständigen kantonalen und Bundesstellen effizient und transparent mit den in diesen Bereichen ebenfalls aktiven privaten Nonprofitorganisationen (Stiftung Kinderschutz Schweiz, Pro Juventute usw.) und Branchenverbänden (Savass, Siea, Fachgruppe E-Learning von SwisICT, Chat-Anbieter, Verlage, Erotik-Anbieter usw.) arbeitsteilig zusammenarbeiten und so Doppelspurigkeiten vermeiden,

3. dass die IT-Fitness der Bevölkerung und der Unternehmen zu einem Wettbewerbsvorteil des (Wirtschafts-)Standorts Schweiz wird und bereits vorhandene private Ressourcen und Angebote sinnvoll eingebunden werden.

Begründung

Die Schweizer Bundesverfassung sieht den besonderen Schutz der Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen als Grundrecht vor (Art. 11 BV). Heute wird dieser Schutz in Bezug auf den Umgang von Kindern und Jugendlichen mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien nur ungenügend gewährleistet. Viele Jugendliche, aber auch Erwachsene wissen oft nicht, worin die Gefahren im Umgang mit neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bestehen. Sie werden damit leicht Opfer krimineller Machenschaften, oder sie sind sich nicht bewusst, selbst tatbestandsrelevant zu handeln. Diese Phänomene schaden überdies nicht nur Kindern und Jugendlichen, sondern vermehrt auch KMU.

Dabei verfügen Bund und Kantone über genügend Ressourcen, die genannten Probleme kompetent anzugehen. Über zehn verschiedene Organe (die kantonalen und städtischen Polizeien nicht mitgezählt) sind im Bereich Jugendmedienschutz mandatiert. Angesichts ungenügender Resultate (siehe beispielsweise den Bericht zu Cyberbullying, der unter anderem eine Zunahme von Cyberbullying-Fällen einräumt, oder die Resultate der jüngsten "JIM"-Studie des deutschen Medienpädagogischen Forschungsverbundes Südwest, der eine bedenkliche Nachlässigkeit bei Jugendlichen bezüglich Sicherheit und Privacy aufzeigt) ist klar: Die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Organen muss effizienter und zielgerichteter organisiert werden. Es stellt sich also die Frage, ob die zahlreichen Organe des Bundes und der Kantone nicht Doppelspurigkeiten entwickelt haben, die hinsichtlich eines optimierten Mitteleinsatzes abgebaut werden könnten.

Die vorliegende Motion begrüsst die Verabschiedung des "Nationalen Programms Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen" durch den Bundesrat am 11. Juni 2010. Sie wünscht sich aber, dass ein derartiges Programm in engster Zusammenarbeit mit allen weiteren betroffenen Stellen innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch zusammen mit den kantonalen Stellen und mit den betroffenen Branchen der Privatwirtschaft geplant und umgesetzt wird. Nur so können Doppelspurigkeiten vermieden und kann die Wirksamkeit nachhaltig gesteigert werden. Dieses Programm wird damit zum Prüfstein für die Forderung der vorliegenden Motion.

Stellungnahme des Bundesrates vom 08.09.2010

Der Jugendmedienschutz und die Bekämpfung der Internetkriminalität stellen vielschichtige Problemfelder dar. Um einen effektiven Schutz zu gewährleisten, sind Fachspezialisten aus unterschiedlichen Bereichen - vom Kinderschutz bis zu den Nachrichtendiensten - erforderlich. Entsprechend sind verschiedene staatliche und private Stellen mit Fragen der Internetsicherheit befasst. Der Bundesrat hat bereits wichtige Entscheidungen getroffen, um die Effektivität und Effizienz im Jugendmedienschutz und bei der Bekämpfung der Internetkriminalität zu verbessern.

Am 11. Juni 2010 hat der Bundesrat das "Nationale Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen" verabschiedet. Das Programm soll dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Medien auf eine sichere, altersgerechte und verantwortungsvolle Weise nutzen. Der Bund will die bestehenden Einzelinitiativen besser koordinieren und gezielt ergänzen und somit den Jugendmedienschutz effizienter gestalten. Parallel dazu hat der Bundesrat das Konzept "Sicherheit und Vertrauen" zur Sensibilisierung von Bevölkerung und KMU für einen sicherheitsbewussten und rechtskonformen Umgang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien zur Kenntnis genommen. Im Rahmen der Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz wird der Bund in den nächsten Jahren eine Reihe von Massnahmen unterstützen, um die kompetente Mediennutzung im Alltags- und Wirtschaftsleben zu fördern. Die beiden mit der Umsetzung und Koordination beauftragten Bundesstellen - das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für den Jugendmedienschutz und das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) für die Informationsgesellschaft - stimmen sich gegenseitig ab und arbeiten mit den betroffenen Bundesstellen, der Medienbranche, privaten Organisationen, Hochschulen sowie den zuständigen Stellen auf kantonaler und lokaler Ebene zusammen.

Im Bereich der Internetkriminalität verfügt der Bund seit 2003 respektive 2004 mit der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (Kobik) und der Melde- und Analysestelle zur Informationssicherung (Melani) über zwei zentrale und kompetente Anlaufstellen in Bezug auf die Internetkriminalität und zur Abwendung von Bedrohungen für die kritischen Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen in der Schweiz. Derzeit werden innerhalb des EJPD bis Ende 2010 die bestehenden Strukturen und Prozesse zur Bekämpfung der Internetkriminalität überprüft und bei Bedarf Verbesserungsvorschläge erarbeitet. Schliesslich hat der Bundesrat am 18. Juni 2010 die Botschaft zur Umsetzung und Ratifikation der Europaratskonvention über die Cyberkriminalität verabschiedet mit dem Ziel, neben einer

Harmonisierung der nationalen Gesetze eine verstärkte internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich herbeizuführen.

Der Bundesrat hat die notwendigen Schritte eingeleitet, um auf aktuelle wie zukünftige Herausforderungen angemessen und effizient reagieren zu können. In den verschiedenen genannten Handlungsfeldern werden der Einbezug der relevanten Akteure sowie die departementsübergreifende Zusammenarbeit gewährleistet.

Antrag des Bundesrates vom 08.09.2010

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Anhang 3: In die Berichtserstellung einbezogene Gremien und Personen

Projektgruppe «Monitoring der Regulierung und Medienentwicklung»

Bundesstellen

- Herr Ludwig Gärtner, stellvertretender Direktor, BSV (Vorsitz)
- Frau Eveline Zurbriggen, Leiterin Bereich Kinder- und Jugendfragen, BSV
- Herr Thomas Vollmer, Leiter Ressort Jugendschutzprogramme, BSV
- Frau Manuela Krasniqi, Bereich Kinder- und Jugendfragen, BSV
- Frau Gisela Hochuli, Bereich Forschung und Evaluation, BSV
- Frau Camille Dubois/Danielle Schneider, Direktionsbereich Öffentliches Recht, BJ
- Frau Christine Hauri, Direktionsbereich Strafrecht, BJ
- Herr André Riedo, Direktionsbereich Strafrecht, BJ
- Frau Séverine Loosli, Kommissariat I KOBİK, fedpol
- Herr Franz Zeller, Direktion, BAKOM

Kantone

- Herr Roger Schneeberger, Generalsekretär KKJPD
- Herr Marc Flückiger, Präsident der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film und Leiter der Abteilung Jugend- und Familienförderung im Bereich Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements BS
- Herr Marcel Riesen-Kupper, Leitender Oberjugendanwalt; Kanton Zürich
- Herr François Zürcher, Adjoint du Secrétaire général du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, canton de vaud

Branchen

- Herr Michael In Albon, Jugendmedienschutz-Beauftragter der Swisscom, vertritt die Anliegen des Schweizerischen Verbands der Telekommunikation Asut und der Swiss Internet Industry Association simsa
- Herr Peter Züger, Präsident der Swiss Interactive Entertainment Association Siea
- Herr Franz Woodtli, Präsident des Schweizerischen Video-Verbands SVV
- Herr Michel Bodmer (bis Ende 2013) bzw. Frau Arianne Gambino (ab 2014), Schweizer Radio und Fernsehen SRF
- Herr Daniel Schönberger, Head of Legal Schweiz und Österreich, Google

Wissenschaft

- Prof. Christian Schwarzenegger, Rechtswissenschaftliches Institut, Universität Zürich
- Prof. Michael Latzer, Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Universität Zürich

Begleitgruppe «Jugend und Medien»

Bundesstellen

- Herr Ludwig Gärtner, Vizedirektor BSV, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (Vorsitz)
- Frau Eveline Zurbriggen, Bereichsleiterin Kinder- und Jugendfragen BSV
- Frau Charlotte Sgier de Cerf, Geschäftsstelle Informationsgesellschaft BAKOM
- Frau Christine Hauri, Mitarbeiterin Fachbereich Straf- und Strafprozessrecht BJ
- Herr Adrian Gschwend, Mitarbeiter Sektion Drogen, Bundesamt für Gesundheit BAG

Kantone

- Marcel Riesen-Kupper, Leitender Oberjugendanwalt, Oberjugendanwaltschaft des Kantons Zürich (KKJPD)
- Marc Flückiger, Leiter der Abteilung Jugend- und Familienförderung im Bereich Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements BS (KKJPD)
- Christian Georges, Collaborateur scientifique, unité «Médias et TIC»
Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) Neuchâtel (EDK)
- Martine Lachat Clerc, Fachbereichsleiterin Kinder- und Jugend Fragen (SODK)
- Viviane Zimmermann, Departement für Erziehung und Kultur Kanton Thurgau (EDK)

Branchenverbänden, Unternehmungen und Stiftungen

- Nicolas Akladios, Community Affairs Romandie, SIEA
- Michael In Albon, Jugendschutzbeauftragter Swisscom
- Muriel Langenberger, Program Officer Europe, Jacobs Foundation
- Claudia Balocco, Microsoft, Security4kids
- Franz Woodtli, Präsident Schweizerischer Videoverband SVV
- Peter Grütter, Präsident Schweizerischer Verband der Telekommunikation Asut
- Hans-Ulrich Hunziker, Geschäftsführer, Schweizer Verband Mehrwertdienste SAVASS
- Ronald Schuitemaker, Vorstandsmitglied SAVASS
- Roger Chevallaz, Kommission Jugendschutz im Film für Pro Cinema
- Anton Aschwanden, Public Policy Manager, Switzerland and Austria, Google

Wissenschaft, pädagogische Hochschulen

- Prof. Dr. Daniel Süss, Lehre und Forschung im Bereich Förderung von Medienkompetenzen und Mediensozialisation an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW und der Universität Zürich
- Prof. Dr. Thomas Merz, Prorektor Forschung und Wissensmanagement, Pädagogische Hochschule Thurgau, Medienpädagoge
- Stephanie Burton, Fachstelle fri-tic der Pädagogischen Hochschule Fribourg,
- Martin Hermida, wissenschaftlicher Mitarbeiter EU Kids Online Studie, IPMZ der Universität Zürich

Fachpersonen, Fachorganisationen, Verbände

- Tiziana Bellucci, Geschäftsführerin Action Innocence
- Karl Wimmer, Vizedirektor Educa.ch
- Urs Kiener, Nationaler Leiter Grundlagen / Laurent Sedano, Verantwortlicher Medienkompetenz, Pro Juventute
- Annina Grob, Bereichsleiterin Politik und Partizipation, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
- Otto Wermuth, Geschäftsführer Kinderschutz Schweiz
- Beat W. Zemp, Zentralpräsident Lehrerverband LCH
- Georges Pasquier, Président, Syndicat des enseignants romands
- Lucrezia Meier-Schatz, Geschäftsführerin des Dachverbandes der Familienorganisationen Pro Familia (bei Bedarf Vertretung durch Luc Schönholzer)
- Hanna Muralt Müller, Vizekanzlerin a.D., Präsidentin Stiftung SSAB
- Maya Mülle, Geschäftsleiterin Elternbildung CH
- Peter Baumann, Verband Schulleiterinnen und Schulleiter, Gesamtschulleiter in Hergiswil
- Matthias Kummer, Delegierter Rat für Persönlichkeitsschutz

Steuergruppe «Jugend und Medien»

Bundesstellen

- Herr Ludwig Gärtner, stellvertretender Direktor, BSV (Vorsitz)
- Frau Eveline Zurbriggen, Leiterin Bereich Kinder- und Jugendfragen, BSV
- Herr Tobias Bolliger, Koordinationsstelle für die Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK, fedpol
- Frau Dr. Grace Schild Trappe, Chefin Fachbereich Straf- und Strafprozessrecht, BJ
- Frau Charlotte Sgier de Cerf, Koordinatorin Informationsgesellschaft, BAKOM

Kantone

- Herr Roger Schneeberger, Generalsekretär KKJPD
- Herr Andreas Klausling, EDK

Mitfinanzierende Unternehmungen

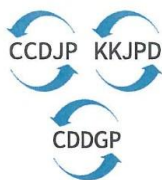
- Herr Michael In Albon, Jugendmedienschutzbeauftragter Swisscom
- Frau Muriel Langenberger, Jacobs Foundation
- Herr Peter Züger, Präsident Siea

Anhang 4: Erteilte Forschungsmandate

Forschungsmandate und -institute

- Mandat 1 «Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz»: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg und Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
- Mandat 2 «Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone in Bezug auf den Jugendmedienschutz»: Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung, Bern
- Mandat 3 «Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet»: Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung IPMZ, Universität Zürich
- Mandat 4 «Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich»: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg
- Mandat 5 «Schlussevaluation des nationalen Programms Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (Jugend und Medien)»: INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung GmbH, Luzern

Anhang 5: Stellungnahme der KKJPD und der EDK vom 18.03.15



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN
CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE
CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bundesamt für Sozialversicherungen
Herr Ludwig Gärtner
Stv. Direktor
Effingerstrasse 20
3003 Bern

18. März 2015
13.04.01 sro/EDK ako

Entwurf des Berichts *Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz. Juni 2015.*

Sehr geehrter Herr Gärtner
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den Entwurf des Berichts *Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz. Juni 2015* zugestellt. Wir danken Ihnen dafür und begrüssen die Möglichkeit, dem zuständigen Bundesrat unsere Position schon vor dem formellen Konsultationsprozess darzulegen.

Durch ihre Vertretungen in der *Steuergruppe Jugend und Medien* und in der *Projektgruppe Monitoring der Regulierung und Medienentwicklung* des Bundesprogramms Jugend und Medien haben die Generalsekretariate der EDK und der KKJPD die Erarbeitung des Berichts durch das federführende Bundesamt für Sozialversicherungen in den Jahren 2011-2015 bereits informell begleitet und konnten so die Sicht der Kantone mit beratender Stimme einbringen. Nachfolgend äussern wir uns zu jenen Aspekten, die für unsere Konferenzen von besonderer Bedeutung sind.

Der Berichtsentwurf unterscheidet im Zusammenhang mit Kinder- und Jugendmedienschutz zwei Bereiche: Den regulierenden und den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz. Inhaltlicher Schwerpunkt des Berichtsentwurfs ist der regulierende Kinder- und Jugendmedienschutz, zu dem sich an dieser Stelle die KKJPD äussert. Die Stellungnahme zu den erzieherischen Aspekten wurde dagegen von der EDK erarbeitet. Die beiden Konferenzen unterstützen aber im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme jeweils die hier vertretene Position der andern Konferenz.

Regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz

Der Vorstand der KKJPD hat sich in seiner Sitzung vom 29. Januar 2015 durch das Bundesamt für Sozialversicherungen über die beabsichtigte zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes informieren lassen. Er hat sich an den Ausführungen sehr interessiert gezeigt und anerkennt den Handlungsbedarf, der sich unter anderem in einer

Vielzahl von hängigen Vorstössen im Eidgenössischen Parlament und in den Kantonsparlamenten niederschlägt. Es ist für die KKJPD offensichtlich, dass die Bevölkerung für den Bereich des Jugendmedienschutzes mit der aktuellen Situation unzufrieden ist und eine Regulierung wünscht. Diese muss im Bereich des Jugendmedienschutzes aufgrund der rasanten technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen sinnvollerweise national oder gar international erfolgen, um nicht permanent der Realität hinterher zu hinken.

Als prioritär erachtet die KKJPD den Schutz von Minderjährigen vor illegalen und ungeeigneten Inhalten (Gewalt, Pornografie, Rassismus, etc.), beeinträchtigende Mitteilungen im Rahmen der Individualkommunikation (Cybermobbing, Diffamierung, Belästigung, Kontakte mit sexuellen Absichten, etc.) und eine intransparente Bearbeitung persönlicher Daten.

Bei der Regulierung im Bereich Kino, Film und Computerspiele, die heute von den Kantonen und von den Branchenverbänden wahrgenommen wird, haben die Kantone mit der Schaffung der Kommission Jugendschutz im Film, die auf einer Vereinbarung zwischen KKJPD, EDK und der Film- und Videobranche beruht, gute Erfahrungen gemacht, was die schweizweit einheitliche Einstufung des Zutrittsalters zu Kinofilmen oder das Verkaufsalter für elektronische Datenträger anbelangt. Allerdings stellen wir fest, dass zwei Kantone der Vereinbarung nach wie vor nicht angehören und dass die Durchsetzung der Zulassungsalter mangels Sanktionsmöglichkeiten an Grenzen stösst, wenn sich Kinobetreiber oder Anbieter im Detailhandel nicht freiwillig an die empfohlenen Alterslimiten halten und keine kantonrechtliche Pflicht zur Altersdeklaration besteht, was in einer knappen Mehrheit der Kantone der Fall ist.

Der Jugendmedienschutz in der Schweiz ist zudem stark fragmentiert, und es besteht keine institutionalisierte Koordination und Zusammenarbeit.

Vor diesem Hintergrund unterstützt die KKJPD eine Verbesserung der Regulierung im Bereich des Jugendmedienschutzes, insbesondere eine bundesgesetzliche Verankerung einer Altersklassifizierung und -kennzeichnung sowie von Zugangs- und Abgabebeschränkungen für Filme und Computerspiele. Die Tatsache, dass dafür eine Verfassungsänderung nötig ist, steht dieser Haltung unseres Erachtens nicht entgegen. Die gesellschaftliche Bedeutung des Internets und der neuen Medien rechtfertigt es, dem Souverän entsprechende Vorlagen zu unterbreiten. Die Erfolgsaussichten schätzen wir aufgrund des offensichtlichen Handlungsbedarfs als hoch ein, sofern eine massvolle Regelung getroffen wird, welche die Umsetzungs- und Vollzugsaufgaben der Kantone nicht allzu detailliert regelt und die Selbstregulierungsmechanismen der Branche in die Lösungssuche mit einbezieht.

Wir unterstützen deshalb eine Ko-Regulierung im Film- und Computerspielebereich und eine bundesgesetzliche Regelung der präventiven verdeckten Fahndung, welche der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK), die bei fedpol angesiedelt ist, aber zu zwei Dritteln von den Kantonen finanziert wird, eine solide Rechtsgrundlage für ihre Aufgaben verschafft. Auch einer nationalen Koordinationsstelle und einem regelmässigen Monitoring bzw. einer regelmässigen Evaluation der Wirksamkeit getroffener Massnahmen stehen wir positiv gegenüber.

Erzieherische Aspekte des Kinder- und Jugendmedienschutzes

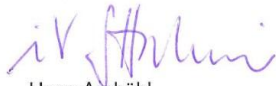
Für den erzieherischen Bereich sind im Rahmen des Schulwesens verfassungsgemäss die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Aber nicht nur aus Sicht der Zuständigkeiten, sondern auch aus inhaltlicher Sicht ist es uns ein zentrales Anliegen darauf hinzuweisen, dass erstens ausgehend von Art. 61a Abs. 1 und 2 BV bereits eine etablierte und wirksam ausgestaltete Zusammenarbeit für den Bildungsraum Schweiz mit dem Bund, insbesondere vertreten durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, besteht. Zweitens leisten die Kantone mit ihrem Schulwesen bereits in koordinierter Form den zentralen Beitrag im System zur Medienerziehung der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz, indem diese Themenbereiche in den Lehrplänen verankert wurden und flächendeckend unterrichtet werden.

Wir gehen somit davon aus, dass seitens des Bundes aufgrund des Berichts *Jugend und Medien* keine Massnahmen zur Erarbeitung neuer Normen in Angriff genommen werden, die diese Zuständigkeiten tangieren.

Der Bericht schlägt für den erzieherischen Bereich als wesentliches Element Massnahmen im Rahmen von Unterstützungsleistungen des Bundes vor, was wir begrüssen. Mit Blick auf Synergiepotentiale zu anderen Themenbereichen der Koordination im Bildungssystem Schweiz erscheint es uns jedoch sinnvoll, diese allfälligen Unterstützungsleistungen seitens Bundes über den etablierten Bundespartner SBFJ zu koordinieren.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, wenn Sie unsere Stellungnahme bei den weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Hans Ambühl
Generalsekretär EDK



Roger Schneeberger
Generalsekretär KKJPD