

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Bericht im Rahmen des nationalen Programms
Jugend und Medien*

Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz

Forschungsbericht Nr. 10/15



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS



Das Programm «Jugend und Medien»

Das Nationale Programm zur Förderung von Medienkompetenzen wurde vom Bundesrat im Juni 2010 für die Jahre 2011 – 2015 beschlossen. Ziel des Programms ist es, gemeinsam mit den Medienbranchen einen wirksamen Jugendmedienschutz zu fördern und die verschiedenen Akteure in diesem Bereich zu vernetzen. Tragende Programmpartner sind die Swisscom AG, welche sich seit vielen Jahren im Jugendmedienschutz engagiert, der Verband der Computerspielbranche SIEA (Swiss Interactive Entertainment Association), der die Umsetzung des europaweiten Altersklassifikationssystems PEGI in der Schweiz gewährleistet sowie die Jacobs Foundation, die langjährige Fördererfahrung im Bereich der Kinder- und Jugendentwicklung hat.

Weitere Informationen unter www.jugendundmedien.ch

Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autor/-innen: Eveline Huegli, Christian Bolliger
Büro Vatter, Politikforschung &-beratung, Bern
Gerberngasse 27
3011 Bern
Tel.: +41 (0)31 312 65 75 / Fax.: +41 (0)31 312 92 65
E-mail: info@buerovatter.ch
Internet: www.buerovatter.ch

Auskünfte: Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
Programm Jugend und Medien
Thomas Vollmer
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. +41 (0)58 463 82 58
E-mail: thomas.vollmer@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion)

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Bestellnummer: 318.010.10/15d

Schlussbericht

Programm „Jugend und Medien“

Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz

Büro Vatter, Politikforschung & -beratung

Eveline Huegli, Christian Bolliger

Fachliche Unterstützung: Prof. Dr. Christian Schwarzenegger, Rechts-
wissenschaftliches Institut, Universität Zürich

Bern, 05.11.2014

Vorwort der Steuergruppe Jugend und Medien

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 11. Juni 2010 festgelegt, dass er bis 2015 im Rahmen des Programms Jugend und Medien zu einer Gesamteinschätzung kommen will, wie der Jugendmedienschutz in der Schweiz ausgestaltet werden soll und welcher Regulierungsbedarf diesbezüglich besteht.

Das federführende Bundesamt für Sozialversicherungen hat zur Erfüllung dieser Arbeiten eine Begleitgruppe eingesetzt, in welcher der Bund, die Kantone und die Medienbranchen vertreten waren, und vier wissenschaftliche Prüfaufträge vergeben. Die Ergebnisse des Prüfauftrags "Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz" liegen nun vor. Der vom Forschungsbüro Vatter erstellte Bericht basiert auf Befragungen der in den Kantonen für den Jugendmedienschutz zuständigen Stellen (Regulierungsbehörde, Polizei, Staatsanwaltschaft).

Mit dem Bericht ist erstmals eine Bestandesaufnahme hinsichtlich der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Jugendmedienschutz vorgenommen worden. Die Kantone nehmen im Film- und Computerspielebereich ihre Regulierungskompetenz sehr unterschiedlich wahr, verfolgen mehrheitlich eine liberale Strategie und überlassen den Medienbranchen die Selbstregulierung. Im Bestreben, eine Vereinheitlichung von Altersfreigaben im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen (Kino) und dem Verleih und Verkauf von DVDs zu erreichen, haben deshalb die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), ProCinema und der Schweizerische Video-Verband (SVV) 2012 eine Vereinbarung über die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film abgeschlossen. So soll sichergestellt werden, dass alle Filme schweizweit eine Altersfreigabe aufweisen, welche sich entweder an der Altersempfehlung der FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft) orientiert oder von der Kommission Jugendschutz im Film vergeben wird. Damit wurden wichtige Verbesserungen erreicht. Allerdings haben sich der Kommission bis heute nicht alle Kantone angeschlossen. Auch die Umsetzung der Altersfreigaben bleibt lückenhaft. Es fehlen neben der gesetzlichen Abstützung insbesondere flächendeckende Kontroll- und Sanktionsmechanismen der Branchenverbände. Ähnliche Probleme bestehen bei der Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen im Bereich der Computerspiele.

Eine auf kantonaler Ebene uneinheitliche Praxis besteht zudem bei der Durchsetzung von Strafnormen, insbesondere im Bereich der Gewalt und Pornografie (Art. 135 und 197 StGB). Es zeigt sich aber auch, dass das Strafgesetz nur in extremen Fällen zur Anwendung kommt und ein wirksamer Schutz von Minderjährigen vor ungeeigneten Inhalten im Internet und in Unterhaltungsmedien durch andere Mittel erfolgen muss. Der Einsatz von Filtersoftware auf Nutzerseite, die Verstärkung von Selbstregulierungsmassnahmen durch die Branchen sowie die Förderung von Medienkompetenzen werden von den Forschenden als geeignete Massnahmen empfohlen. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist im Bereich der präventiven verdeckten Ermittlungen und Fahndungen sowie hinsichtlich der gesetzlichen Abstützung der Regulierungsaktivitäten der Wirtschaft festzustellen, wobei gesamtschweizerische Lösungen anzustreben sind.

Der Bericht ist eine wichtige Grundlage für den Entscheid über Regulierungsmassnahmen auf Bundesebene und die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und der Wirtschaft im Bereich des regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes.

Im Namen der Steuergruppe des Nationalen Programms Jugend und Medien

Ludwig Gärtner
Bundesamt für Sozialversicherungen
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos du groupe de pilotage Jeunes et médias

Le Conseil fédéral a décidé, le 11 juin 2010, de procéder d'ici fin 2015 à une évaluation globale dans le cadre du programme Jeunes et médias afin de déterminer la forme que devra prendre en Suisse la protection des jeunes face aux médias et de définir les mesures de régulation à adopter.

A cette fin, l'Office fédéral des assurances sociales, responsable du programme, a institué un groupe d'accompagnement, composé de représentants de la Confédération, des cantons et de la branche des médias, et a attribué quatre mandats d'examen. Les résultats du mandat « Analyse des activités de réglementation des cantons dans le domaine de la protection de la jeunesse face aux médias » sont disponibles. Le rapport rédigé par le Bureau Vatter se fonde sur des enquêtes menées auprès des services compétents pour la protection des jeunes face aux médias dans les cantons (autorité de réglementation, police, ministère public).

Le rapport dresse pour la première fois un inventaire des activités de réglementation des cantons dans ce domaine. Les cantons font un usage très différent de leur compétence de régulation. Ils ont pour la plupart adopté une approche libérale et se fient aux mesures d'autorégulation mises en place par la branche des médias. Dans un souci d'uniformisation des limites d'âge lors de projections cinématographiques publiques (cinéma) et lors de la vente et location de DVD, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), ProCinema et l'Association suisse du vidéogramme (ASV) ont conclu, en 2012, la Convention sur la Commission nationale du film et de la protection des mineurs. Le but est de garantir que tous les films soient munis, à l'échelle nationale, d'une limite d'âge, fixée soit d'après la certification de l'organisme allemand d'autorégulation de l'industrie du cinéma (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft FSK) soit par la Commission nationale du film et de la protection des mineurs. Des améliorations importantes ont ainsi été apportées. Toutefois, tous les cantons ne sont pas encore membres de la Commission. Par ailleurs, l'application des limites d'âge demeure lacunaire. Il manque une base légale et surtout des dispositifs de contrôle et de sanction à grande échelle mis en place par les associations professionnelles de la branche. La mise en œuvre des limitations d'accès dans le domaine des jeux électroniques et vidéo se heurte aux mêmes problèmes.

De plus, l'application des normes pénales, en particulier en matière de représentation de la violence et de pornographie (art. 135 et 197 CP), varie d'un canton à l'autre. Mais on observe aussi que le code pénal n'est appliqué que dans des cas extrêmes et qu'une protection efficace des mineurs contre des contenus inadaptés sur Internet et dans les médias de divertissement doit s'appuyer sur d'autres moyens. Comme mesures appropriées, les chercheurs recommandent aux utilisateurs de recourir à des logiciels de filtrage, à la branche des médias de renforcer les mesures d'autorégulation et, de façon générale, d'encourager les compétences médiatiques. Ils constatent la nécessité de légiférer dans le domaine des recherches et investigations secrètes préventives ainsi que pour les activités de régulation de l'économie, et plébiscitent la recherche de solutions applicables au niveau national.

Le rapport constitue une base de décision importante pour des mesures de réglementation au plan fédéral et pour la collaboration future entre la Confédération, les cantons et l'économie pour ce qui est du volet réglementaire de la protection des enfants et des jeunes face aux médias.

Au nom de l'équipe de pilotage du programme national Jeunes et médias,

Ludwig Gärtner

Office fédéral des assurances sociales

Responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa del gruppo di gestione strategica Giovani e media

L'11 giugno 2010 il Consiglio federale ha deciso di realizzare il programma nazionale Giovani e media, che durerà fino al 2015, al fine di valutare globalmente la futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera e il bisogno di regolamentazione in questo ambito.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, cui è stata affidata la direzione del programma, ha istituito a tal fine un gruppo d'accompagnamento composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e del settore dei media e ha commissionato quattro mandati scientifici di verifica. I risultati del mandato di verifica «Rilevazione e verifica delle attività di regolamentazione dei Cantoni nell'ambito della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media» sono ora disponibili. Elaborato dall'istituto di ricerca Büro Vatter, il rapporto si basa su indagini svolte presso gli uffici cantonali competenti per la protezione della gioventù dai rischi dei media (autorità preposta alla regolamentazione, polizia, procura pubblica).

Esso fornisce per la prima volta un inventario delle attività di regolamentazione previste dai Cantoni nel settore della protezione della gioventù dai rischi dei media. I Cantoni attuano la loro competenza regolatrice nei settori dei film e dei videogiochi in maniera molto diversa, perseguono perlopiù una strategia liberale e lasciano al settore dei media la facoltà di autoregolamentarsi. Con l'intento di uniformare le indicazioni dei limiti di età nel settore delle proiezioni cinematografiche (cinema) e per il noleggio e la vendita di DVD, nel 2012 la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), ProCinema e l'Association Suisse du Vidéogramme (ASV) hanno concluso una convenzione sulla Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani. L'obiettivo è di garantire che tutti i film a livello nazionale presentino un'indicazione dei limiti di età che riprenda quelle dell'organo di autocontrollo volontario dell'industria cinematografica tedesca (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, FSK) o che sia assegnata dalla Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani. Se da un lato così si sono potuti ottenere miglioramenti importanti, dall'altro però ad oggi non tutti i Cantoni hanno aderito alla commissione e anche l'attuazione dell'indicazione dei limiti di età resta lacunosa. Oltre a un fondamento giuridico, mancano soprattutto meccanismi di controllo e di sanzione delle associazioni di categoria a livello nazionale. Problemi analoghi esistono anche nell'attuazione delle restrizioni di accesso nel settore dei videogiochi.

A livello cantonale, inoltre, la prassi risulta eterogenea pure nell'applicazione delle norme penali, in particolare negli ambiti della violenza e della pornografia (art. 135 e 197 del Codice penale). È però emerso anche che il Codice penale viene applicato solo in casi estremi e che la protezione efficace dei minori da contenuti inappropriati in Internet e nei media d'intrattenimento deve essere garantita con altri mezzi. I ricercatori raccomandano come provvedimenti adeguati l'impiego di software di filtraggio da parte degli utenti, il rafforzamento di misure di autoregolamentazione da parte del settore e la promozione delle competenze medialiali. Va poi rilevata la necessità d'intervenire a livello legislativo sia nell'ambito delle ricerche e delle indagini preventive in incognito che in termini di fondamento giuridico delle attività di regolamentazione del settore dell'economia, nel quale occorre cercare soluzioni a livello nazionale.

Il rapporto costituisce una base importante per la decisione concernente le misure di regolamentazione a livello federale e la futura collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e l'economia nell'ambito della regolamentazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media.

In nome del gruppo di gestione strategica del programma nazionale Giovani e media

Ludwig Gärtner

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Preface by the Youth and Media Steering Group

On 11 June 2010 the Federal Council decided that, as part of the Youth and Media programme, it requires an overall evaluation to be carried out by 2015 concerning the organization of measures to protect minors against harmful media in Switzerland, and the regulations necessary in this regard.

In order to carry out these tasks the Federal Social Insurance Office, in the lead role, appointed an advisory group consisting of representatives from the Confederation, the cantons and the media industry, and assigned four scientific mandates. The results of the mandate "Survey and Review of Regulatory Activities in the Cantons for the Protection of Minors in the Media Environment" are now available. The report, which was prepared by the Vatter research company, is based on surveys of the parties in the cantons who are responsible for the protection of minors in the media environment (regulatory authorities, police, public prosecutors).

This represents the first time that an inventory of the cantons' regulatory activities for the protection of minors in the media environment has been undertaken. In the area of films and computer games, the cantons realize their regulatory authority in very diverse ways, with the majority following a liberal strategy and leaving self-regulation to the media industry. In an effort to achieve standardized age ratings for the public screening of films (cinema) and the rental or sale of DVDs, in 2012 the Conference of Cantonal Justice and Police Directors (KKJPD), the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education (EDK), ProCinema and the Swiss Videogram Association (SVV) concluded an agreement establishing a Swiss commission on youth protection in films ("Vereinbarung über die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film"). This is intended to ensure that across Switzerland all films display an age rating oriented to the recommendation of the Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), a voluntary self-regulatory body in the film industry, or assigned by the commission on youth protection in films. With this step, important improvements have been achieved. However, to date not all the cantons have affiliated themselves with the commission, and the implementation of the age ratings is likewise incomplete. In addition to a lack of legal support, there are, in particular, no across-the-board control and penalty mechanisms in the industry associations. Similar problems can be found in the implementation of access restrictions in the area of computer games.

Moreover, penal provisions are implemented very unevenly at the cantonal level, especially as regards violence and pornography (Art. 135 and 197 of the Swiss Penal Code). However, it is also evident that the Penal Code is only applied in extreme cases, and that effective protection of minors from unsuitable content in the Internet and in entertainment media must use other means. The use of filtering software by the user, the strengthening of self-regulatory measures by the industry and the promotion of media competencies are all recommended by the researchers as suitable measures. The need for legal action has been determined in the area of preventive covert investigations and searches as well as with regard to legal support for regulatory activities in the private sector, and here solutions should be sought that apply to the whole of Switzerland.

The report is an important foundation for federal-level decisions on any regulatory measures and for future cooperation between the Confederation, the cantons and the private sector in the area of regulatory child and youth media protection.

On behalf of the steering group of the national Youth and Media programme

Ludwig Gärtner
Federal Social Insurance Office
Head of Family, Generations and Society

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Zusammenfassung	VII
Résumé	XIII
Riassunto	XIX
Summary	XXV
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Auftrag und Zielsetzung	5
1.3 Vorgehen und Methoden	6
1.4 Berichtsaufbau	9
2 Kantonale Regulierungsaktivitäten Jugendmedienschutz	11
2.1 Kantonale Regulierungsaktivitäten	11
2.1.1 Übersicht	11
2.1.2 Kantonale gesetzliche Bestimmungen	12
2.1.3 Regelerstellung	18
2.1.4 Durchsetzung	24
2.1.5 Sanktionierung	29
2.1.6 Formelle und informelle Verbindungen zur Branche	31
2.1.7 Probleme in der Umsetzung	32
2.1.8 Weitere Regulierungsaktivitäten	34
2.2 Aktuelle kantonale Entwicklungen	34
2.3 Aktuelle politische Diskussionen zum Thema Jugendmedienschutz	36
2.4 Zwischenfazit	37
3 Kantonaler Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen	39
3.1 Übersicht	39
3.2 Zuständige kantonale Akteure	41
3.3 Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB	43
3.3.1 Sachverhalte betreffend Gewaltdarstellungen und polizeiliche Fallbearbeitung	43
3.3.2 Polizeilich registrierte Straftaten nach Art. 135 StGB	46
3.3.3 Strafuntersuchungen betreffend Art. 135 StGB	48
3.3.4 Strafurteile nach Art. 135 StGB	50
3.4 Pornografie nach Art. 197 StGB	51
3.4.1 Sachverhalte betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen und polizeiliche Fallbearbeitung	51
3.4.2 Sachverhalte betreffend verbotene Pornografie und polizeiliche Fallbearbeitung	54
3.4.3 Polizeilich registrierte Straftaten nach Art. 197 StGB	57
3.4.4 Strafuntersuchungen betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen	59
3.4.5 Strafuntersuchungen betreffend verbotene Pornografie	61

3.4.6	Strafurteile nach Art. 197 StGB	63
3.5	Flankierende Massnahmen	64
3.6	Weitere Phänomene Jugendmedienschutz	65
3.7	Aktuelle politische Diskussionen	68
3.8	Zwischenfazit	68
4	Präventive verdeckte Fahndung oder Ermittlung	71
4.1	Übersicht	71
4.2	Kantonale Rechtsgrundlagen	72
4.3	Vollzug durch die Kantone	75
4.3.1	Aktive Recherchen durch die Kantone	75
4.3.2	Aktive Recherchen durch KOBIK	76
4.3.3	Zweckmässigkeit verschiedener Lösungen für aktive Recherchen im Internet	78
4.4	Zwischenfazit	81
5	Beurteilung, Handlungsbedarf und Empfehlungen	83
5.1	Öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern, interaktive Unterhaltungssoftware	83
5.1.1	Möglichkeiten und Grenzen des Jugendmedienschutzes	83
5.1.2	Öffentliche Filmvorführungen	84
5.1.3	Filme auf Bildtonträgern	87
5.1.4	Interaktive Unterhaltungssoftware	88
5.1.5	Notwendigkeit von Kontrollen	89
5.2	Kantonaler Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen	91
5.2.1	Grenzen und Möglichkeiten	91
5.2.2	Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB	92
5.2.3	Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen	97
5.2.4	Verbotene Pornografie	100
5.2.5	Weitere Phänomene mit gegebenenfalls strafrechtlicher Relevanz	102
5.2.6	Präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung	104
	Literaturverzeichnis	107
	Dokumentenverzeichnis	108
Anhang 1:	Fragebogen Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware	109
Anhang 2:	Fragebogen Polizei	120
Anhang 3:	Fragebogen Staatsanwaltschaften	131
Anhang 4:	Gesprächsleitfaden Fokusgruppen	139
Anhang 5:	Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner	142
Anhang 6:	Gesetzliche Grundlagen	143

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Regulierung Jugendmedienschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware	11
Abbildung 3-1:	Ablaufschema Vollzug strafrechtliche Bestimmungen	39
Abbildung 3-2:	Gewaltdarstellungen; Art der Kenntnisnahme durch die Polizei	44
Abbildung 3-3:	Gewaltdarstellungen; Medium	45
Abbildung 3-4:	Straftaten nach Art. 135 StGB 2010-2012 (Durchschnitt)	47
Abbildung 3-5:	Gewaltdarstellungen; Medium	49
Abbildung 3-6:	Strafurteile nach Art. 135 StGB 2010-2012 nach Kantonen	51
Abbildung 3-7:	Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen; Art der Kenntnisnahme durch die Polizei	52
Abbildung 3-8:	Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen; Medium	53
Abbildung 3-9:	Verbotene Pornografie; Art der Kenntnisnahme durch die Polizei	55
Abbildung 3-10:	Verbotene Pornografie; Medium	56
Abbildung 3-11:	Straftaten nach Art. 197 StGB 2010-2012 (Durchschnitt)	58
Abbildung 3-12:	Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen; Medium	60
Abbildung 3-13:	Verbotene Pornografie; Medium	62
Abbildung 3-14:	Strafurteile nach Art. 197 StGB 2010-2012 nach Kantonen (Durchschnitt)	64
Abbildung 3-15:	Weitere Risiken im Bereich Jugendmedienschutz: Polizei	66
Abbildung 3-16:	Weitere Risiken im Bereich Jugendmedienschutz: Staatsanwaltschaften	67
Abbildung 4-1:	Ablaufschema präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung	71
Abbildung 4-2:	Zusammenarbeit mit KOBIK	77
Abbildung 4-3:	Zweckmässigkeit verschiedener Lösungen: Polizei	79
Abbildung 4-4:	Zweckmässigkeit verschiedener Lösungen: Staatsanwaltschaft	80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1: Rücklauf schriftliche Befragungen	8
Tabelle 2-1: Gesetzliche Grundlagen Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware	14
Tabelle 2-2: Auswirkungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film	17
Tabelle 2-3: Kantonale Film- und Medienkommissionen	19
Tabelle 2-4: Zuständiges Gremium öffentliche Filmvorführungen	20
Tabelle 2-5: Zuständiges Gremium Verleih/Verkauf Filme auf Bildtonträgern	22
Tabelle 2-6: Zuständiges Gremium Verleih/Verkauf interaktive Unterhaltungssoftware	23
Tabelle 2-7: Anschlagpflicht der Veranstaltenden und Kontrolle	25
Tabelle 2-8: Deklarationspflicht der Verkaufs-/Verleihgeschäfte und Kontrolle	26
Tabelle 2-9: Deklarationspflicht der Verkaufs-/Verleihgeschäfte und Kontrolle	28
Tabelle 2-10: Sanktionsmöglichkeiten öffentliche Filmvorführungen und zuständiges Gremium	29
Tabelle 2-11: Sanktionsmöglichkeiten Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern und zuständiges Gremium	30
Tabelle 2-12: Sanktionsmöglichkeiten Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware und zuständiges Gremium	31
Tabelle 2-13: Anpassung der kantonalen Rechtsordnung Jugendschutz Filmvorführungen	35
Tabelle 2-14: Anpassung der kantonalen Rechtsordnung Jugendschutz Verkauf/Verleih von Bildtonträgern	35
Tabelle 2-15: Anpassung der kantonalen Rechtsordnung Jugendschutz Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware	36
Tabelle 2-16: Regulierung, Durchsetzung und Sanktionierung	38
Tabelle 3-1: Fallbearbeitung Kinder- und Jugendmedienschutz	41
Tabelle 4-1: Kantonale Rechtsgrundlagen präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung	72
Tabelle 4-2: Kantonale Rechtsgrundlagen präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung	73
Tabelle 4-3: Geplante kantonale Rechtsgrundlagen präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung	74
Tabelle 4-4: Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet	76
Tabelle 5-1: Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen - Szenarien	85

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BVE	Bundesgesetz über verdeckte Ermittlung
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBIK	Schweizerische Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
MELANI	Melde- und Analysestelle Informationssicherung
MMS	Multimedia Messaging Service
NDHS	Nationale Datei- und Hashwertesammlung
P2P	Peer-to-Peer Netzwerk
PEGI	Pan European Game Information
PER	Plan d'études romand
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SIEA	Swiss Interactive Entertainment Association
SIP	Safer Internet Programme
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
SUS	Strafurteilsstatistik
SVV	Schweizerischer Video-Verband
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle

Zusammenfassung

Mit medienspezifischen Regulierungsmassnahmen und strafrechtlichen Verboten sollen die missbräuchliche Nutzung von Medien verhindert, Medieninhalte auf ihr Gefährdungspotenzial für Kinder und Jugendliche beurteilt und die Erhältlichkeit bzw. der Zugang für Kinder und Jugendliche reguliert werden.

Die Regulierungskompetenz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware liegt bei den Kantonen. Für Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware bestehen zudem Selbstregulierungsmassnahmen der Branche.

Bestimmungen betreffend Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) und Pornografie (Art. 197 StGB) sind im Strafgesetzbuch abschliessend geregelt; der Vollzug erfolgt durch die Kantone. Darüber hinaus bestehen weitere Risikobereiche im Umgang mit Medien, die allenfalls strafrechtlich relevant sein können, beispielsweise (Cyber-)Grooming, Sexting oder Cyber-Mobbing. Zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor verbotenen Inhalten und Verhaltensweisen im Internet dient die präventive verdeckte Fahndung und Ermittlung im Internet; als sicherheitspolizeiliche Massnahme fällt diese in die Polizeihochheit der Kantone, die dafür eine entsprechende gesetzliche Grundlage schaffen müssen.

Auftrag und Vorgehen

Im Hinblick auf eine Gesamteinschätzung zum Handlungs- und Regulierungsbedarf im Bereich Jugendmedienschutz hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung mit der Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone beauftragt. Das Mandat umfasst Arbeiten in den folgenden drei Themenbereichen:

- Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich des Jugendmedienschutzes betreffend öffentlichen Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern (z.B. DVD) und interaktive Unterhaltungssoftware (Computer-, Konsolen- und Videospiele auf physischen Trägern)
- Strafverfolgungspraxis der Kantone betreffend Gewaltdarstellungen nach Art. 135 und Pornografie nach Art. 197 StGB; Relevanz weiterer gegebenenfalls strafrechtlich bedeutsamer Phänomene im Umgang mit Medien
- Präventive verdeckte Fahndung und Ermittlung durch die Kantone

Der Forschungsprozess gliederte sich in vier Phasen: In einer Sondierungsphase wurde der aktuelle Stand der drei untersuchten Bereiche aufgearbeitet. In einer zweiten Phase erfolgte die Erhebung bestehender Rechts- und Datengrundlagen. Aufbauend darauf wurde in der dritten Phase eine schriftliche Befragung durchgeführt. Befragt wurden die jeweils in den drei Themenbereichen zuständigen kantonalen Stellen, d.h. die für Regulierungsaktivitäten im Jugendmedienschutz zuständige kantonale Stelle, die Polizei und die Staatsanwaltschaft. In einer vierten Phase wurden die empirischen Befunde und der Handlungsbedarf im Rahmen von Fokusgruppen diskutiert.

Regulierungsaktivitäten der Kantone

Wichtigste Ergebnisse

Öffentliche Filmvorführungen

► In 16 Kantonen bestehen *gesetzliche Grundlagen* zum Jugendmedienschutz bei öffentlichen Filmvorführungen. Als Schutzalter ist in der Regel 16 Jahre vorgesehen. Die restlichen 10 Kantone verfügen über ein liberalisiertes System, d.h. sie verfügen entweder über keine Gesetzesgrundlage zum Thema mehr oder wenden eine solche nicht mehr an.

► Die *Festlegung der Altersangabe* für öffentlich vorgeführte Filme erfolgt in 15 Kantonen auf interkantonaler Ebene durch die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film. Jedoch verpflichtet lediglich ein Kanton die Branche in den gesetzlichen Grundlagen explizit zur Übernahme dieser Altersangabe. In 10 weiteren Kantonen sind die Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen gesetzlich dazu verpflichtet, Filme nur mit Deklaration einer Altersangabe zu zeigen; es besteht jedoch keine Verpflichtung, die Altersempfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film zu übernehmen. Da auf Seite der Branche keine entsprechenden Selbstregulierungsmassnahmen mit Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bestehen, sind die Branchenteilnehmer daher mit Ausnahme eines Kantons nicht dazu verpflichtet, die Vorgabe der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film zu übernehmen.

► Behördliche *Kontrollen*, ob das Schutzalter durch die Branche eingehalten wird, finden in 5 Kantonen statt. Aus den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung wird deutlich, dass diese Kontrollen wenig systematisch und insbesondere aufgrund von Hinweisen Dritter erfolgen. In allen Kantonen, in denen für die Branche gesetzliche Vorgaben über die Übernahme oder Deklaration einer Altersangabe für öffentliche Filmvorführungen bestehen, sind *Sanktionsmöglichkeiten* (Ermahnungen, Bussen) vorgesehen.

Filme auf Bildtonträgern

► In 4 Kantonen bestehen *gesetzliche Grundlagen*, die sich auf den Jugendschutz beim Verkauf und Verleih von Filmen auf Bildtonträgern beziehen.

► Die *Festlegung der Altersangabe* erfolgt durch die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film. Die Vereinbarung über die Kommission wurde vom Branchenverband SVV unterzeichnet; via Selbstregulierung der Branche sind daher die Verkaufs- und Verleihgeschäfte in allen Kantonen dazu verpflichtet, diese Altersangabe zu übernehmen. In drei Kantonen sind die Verkaufs- und Verleihgeschäfte zusätzlich durch kantonale Rechtsgrundlagen verpflichtet, für die angebotenen Bildtonträger eine Altersangabe zu deklarieren. Die Altersangabe hat den Stellenwert einer Vorschrift, d.h. Personen unterhalb des deklarierten Alters darf der betreffende Film nicht verkauft/verliehen werden.

► In drei Kantonen finden sporadisch oder bei Vorliegen konkreter Hinweise Dritter *Kontrollen* statt, ob die gesetzlichen Vorgaben durch die Branche eingehalten werden. Bei Nichtbefolgung der rechtlichen Bestimmungen sind *Sanktionsmöglichkeiten* (Ermahnungen und Bussen) vorgesehen.

Interaktive Unterhaltungssoftware

► 4 Kantone verfügen über *gesetzliche Grundlagen*, die den Jugendmedienschutz in Bezug auf den Verkauf und Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware regeln.

► Es besteht kein überkantonales Gremium zur Festlegung der Altersangabe für interaktive Unterhaltungssoftware. Computer-, Konsolen- und Videospiele, die in der Schweiz auf den Markt kommen, verfügen allesamt bereits über eine Altersklassifizierung primär aufgrund des auf europäischer Ebene bestehenden Systems der Altersklassifizierung (PEGI). In drei Kantonen sind die Verkaufs- und Verleihstellen durch kantonale Vorgaben dazu verpflichtet, die Altersangabe zu deklarieren. Die Altersangabe hat in diesen Kantonen den Stellenwert einer Vorschrift.

► In diesen drei Kantonen finden durch die Film- oder Medienkommission bzw. die Gewerbepolizei sporadisch oder bei konkreten Hinweisen Dritter *Kontrollen* statt, ob sich die Verkaufs- und Verleihgeschäfte an die Vorgaben halten. Es bestehen *Sanktionsmöglichkeiten*.

Grenzen des Jugendmedienschutzes

► Die *Kleinräumigkeit der Schweiz* setzt der Wirkung kantonaler Lösungen enge Grenzen. Die Möglichkeit, die Produkte über das *Internet* beziehen oder konsumieren zu können, bedeutet zudem, dass der Wirkungsraum der Regulierung des Zugangs zu öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien beschränkt ist.

Empfehlungen

► Um einen kohärenten Jugendmedienschutz sicherzustellen, sollte aus Sicht der Forschenden eine *gesamtschweizerische Lösung* verfolgt werden. Die Grundlage dazu besteht bei den öffentlichen Filmvorführungen mit der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film. Es ist jedoch die *Verbindlichkeit der Empfehlungen* der Kommission sicherzustellen, die gegenwärtig noch aussteht. So sollte entweder eine Selbstregulierung der Branche analog zum Trägermedienbereich angestrebt werden oder der Bund die Branche zur Übernahme der Empfehlungen der Kommission verpflichten.

► Obwohl hinsichtlich der Filme auf Bildtonträgern die Selbstregulierungsmassnahmen der Branche lediglich vereinzelt in kantonalen gesetzlichen Grundlagen abgestützt sind, erreicht die Abdeckung der Branchenselbstregulierung rund 97% des Marktes. Die Verbindlichkeit der Altersangabe der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film in der Branche ist daher grundsätzlich gegeben. Im Hinblick auf möglichst einheitliche Altersangaben stellt die Situation bei der interaktiven Unterhaltungssoftware, bei der die Altersempfehlung durch das europäische PEGI-System festgelegt wird, die Ideallösung dar, da somit auch der Konsum im benachbarten Ausland kein Ausweichen von der schweizerischen Regel ermöglicht. In der Schweiz kommt aufgrund dieses Systems keine interaktive Unterhaltungssoftware ohne Alterseinstufung auf den Markt. Gegenwärtig besteht in diesen beiden Bereichen daher aus Sicht der Forschenden kein Regulierungsbedarf.

► Eher nicht zielführend dürfte aus Sicht der Forschenden die Vorstellung sein, dass sich die Durchsetzung der Altersangabe im Sinne einer Zugangsvorschrift und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit des Aufwands flächendeckend kontrollieren lässt. In Anbetracht der Möglichkeiten, eine solche Vorschrift insbesondere im Bereich Film via Internetangebote zu umgehen, wäre dies aus Sicht der Forschenden zudem unzeitgemäss. Die Altersangabe soll aber als Empfehlung an die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Erziehungsberechtigten dienen, damit diese über ei-

ne Richtschnur beim Kauf bzw. der Konsumation von Produkten verfügen. Die Forschenden empfehlen, dass die Branche daher für die Frage stärker sensibilisiert wird und die Konsumentinnen und Konsumenten im Zweifelsfall auf die Altersangaben aufmerksam macht.

Strafverfolgungspraxis der Kantone

Wichtigste Ergebnisse

► Fälle, die den Kinder- und Jugendmedienschutz betreffen, werden bei den meisten *Polizeien* durch spezialisierte Dienste oder mit Unterstützung durch Spezialistinnen und Spezialisten bearbeitet. Bei den *Staatsanwaltschaften* erfolgt die Bearbeitung der Fälle oft durch Generalistinnen und Generalisten, bei Bedarf ist der Beizug von spezialisiertem Personal vorgesehen.

Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB

► Die *Polizeien* werden eher selten mit *Sachverhalten* konfrontiert, die Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB betreffen (2012: 35 polizeilich registrierte Sachverhalte nach Art. 135 StGB).

► Die *Schwelle für eine strafrechtliche Relevanz* von Gewaltdarstellungen ist hoch und die Abgrenzung zu legalen Gewaltdarstellungen teilweise schwierig. Dazu kommt eine von *Polizei* und *Staatsanwaltschaft* wahrgenommene höhere *gesellschaftliche Toleranzgrenze* und damit einhergehend ein verändertes Anzeigeverhalten.

► Systematische *Ermittlungen im Internet* sind aufwändig und mit zahlreichen Problemen verbunden; Fälle auf ausländischen Websites sind zudem aufgrund der fehlenden Zuständigkeit der Schweizer Behörden schwierig abzuschliessen.

Pornografie nach Art. 197 StGB

► Deutlich häufiger als Gewaltdarstellungen registrieren die *Polizeien* *Sachverhalte*, die Art. 197 betreffen (2012: 896 polizeilich registrierte Sachverhalte nach Art. 197 StGB).

► Die *Verfügbarkeit pornografischer Darstellungen* ist hoch. Die Verbreitung weicher Pornografie, die für Erwachsene zulässig ist, ist unter Jugendlichen gross und aufgrund der technologischen Entwicklung (z.B. Smartphones) einfach und schnell zu bewerkstelligen. Dies kann die Behörden vor das Problem stellen, mit einer sehr grossen Zahl an Tätern und Opfern konfrontiert zu sein. Bei der harten Pornografie, die einem generellen Verbot unterliegt, stellt sich insbesondere das Problem der grossen Datenmenge bei der Auswertung sichergestellter Datenträger. Weit entwickelte Verschlüsselungsmöglichkeiten und neue Möglichkeiten der Speicherung (z.B. Cloud-Computing) erschweren zudem die Recherchen und die Vernichtung der Erzeugnisse.

► Aus Sicht von *Polizeien* und *Staatsanwaltschaften* lässt sich insbesondere im Bereich der weichen Pornografie eine veränderte, *liberalere Wahrnehmung* in der Gesellschaft feststellen. Damit in Zusammenhang steht die von einzelnen *Polizeien* angebrachte Feststellung, dass das Unrechtsbewusstsein bei Jugendlichen betreffend pornografischen Darstellungen oft fehle.

Weitere Phänomene mit potenziell strafrechtlicher Relevanz

► Die befragten *Polizeien* und *Staatsanwaltschaften* gehen darin einig, dass das Thema Sexting gegenwärtig von grosser Bedeutung für ihre Arbeit ist.

► Von tiefer Relevanz sind hingegen „Happy Slapping“, d.h. die Verbreitung von (Video-)Aufnahmen von Schlägereien, und Anstiftung zur Selbstschädigung; so gab es betreffend „Happy Slapping“ zwar zunächst einen Nachahmungseffekt infolge verschiedener Medienberichte, dies scheint jedoch kein langfristiger Trend zu sein.

► Aus Sicht von Polizeien sind zudem (Cyber-)Grooming und Cyber-Mobbing von grosser oder eher grosser Relevanz. Für die Arbeit der Staatsanwaltschaften sind hingegen eher die Themen Internetbetrug/Abo-Fallen und Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl bedeutsam.

Grenzen des Jugendmedienschutzes

► Die Möglichkeiten, die durch das Internet geschaffen wurden, vereinfachen die Verbreitung grosser Mengen an potenziell strafrechtlich relevantem Material. Systematische Überprüfungen des Internets sind aufwändig und unter den Stichworten Zensur bzw. Informationsfreiheit sowie Schutz der Privatsphäre nicht unumstritten.

► In der Wahrnehmung der Strafverfolgungsbehörden bestehen gewisse gesellschaftliche Liberalisierungstendenzen bezüglich Gewaltdarstellungen und weicher Pornografie.

► Eine weitere Rahmenbedingung des Jugendmedienschutzes besteht in den begrenzten Ressourcen der kantonalen Strafverfolgungsbehörden.

Empfehlungen

► Aus Sicht der Forschenden ist gegenwärtig keine *Anpassung* von Art. 135 StGB angezeigt. Dieser ist nicht obsolet, sondern kann trotz der festgestellten Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung bei Extremfällen durchaus sinnvoll sein. Auch eine Anpassung von Art. 197 Ziffer 1 StGB ist gegenwärtig nicht angezeigt: So dient dieser im Hinblick auf eine mögliche negative Entwicklung der Kinder und Jugendlichen insbesondere dazu, sie davor zu schützen, dass sie durch Erwachsene aktiv oder in Vernachlässigung des Kindeswohls mit pornografischen Darstellungen konfrontiert werden. Aufgrund der im Zuge der Umsetzung der Lanzarote-Konvention bereits erfolgten Anpassungen von Art. 197 StGB, die am 1. Juli 2014 in Kraft getreten sind, sind aus Sicht der Forschenden gegenwärtig keine Anpassungen von Art. 197 Ziffer 3 (neu: Art. 197 Abs. 4) angezeigt.

► Unumgänglich scheint es den Forschenden zu sein, ein stärkeres Gewicht auf die *Prävention und Förderung der Medienkompetenz* zu legen. Die Kinder und Jugendlichen sollten mit stärkerem Engagement seitens der öffentlichen Hand befähigt werden, auch mit problematischen Inhalten im Internet umzugehen. Es soll zudem auf die geltende Rechtslage aufmerksam gemacht und auf mögliche Risiken und Konsequenzen hingewiesen werden.

► Im Bereich der neuen jugendschutzrelevanten Phänomene sollte vermehrt Prävention durch Fachpersonen bei Kindern und Jugendlichen (und allenfalls Erziehungsberechtigten) durchgeführt werden. Gegenwärtig ist dies vor allem hinsichtlich Sexting angezeigt. Die Feststellung scheint den Forschenden aber zentral, dass sich der Handlungsbedarf bezüglich dieser neuen Phänomene im Zeitverlauf stark wandeln kann. Dieser Bereich sollte daher generell im Auge behalten werden.

Präventive verdeckte Fahndung und Ermittlung

Wichtigste Ergebnisse

- ▶ Rund zwei Drittel der Kantone verfügen über gesetzliche Grundlagen für verdeckte Recherchen im Internet; es bestehen gewisse Unterschiede in der Eingriffsintensität. In weiteren Kantonen ist die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage in Planung. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass einzelne Kantone keine solchen Grundlagen schaffen werden.
- ▶ Faktisch werden die Recherchen hauptsächlich von KOBİK durchgeführt – lediglich vier Kantone führen selbst präventive verdeckte Ermittlungen oder Fahndungen durch. Die Zusammenarbeit mit KOBİK wird als gut eingestuft, auch wenn es insbesondere zu den verfügbaren personellen Ressourcen aus Sicht der Befragten auf allen Seiten noch Verbesserungspotenzial gibt.

Empfehlungen

- ▶ Aus Sicht der Forschenden scheint es unabdingbar, die offenen rechtlichen Fragen bezüglich der Verwertbarkeit von Beweismitteln aus präventiven verdeckten Recherchen zu klären. Zudem scheint es sinnvoll abzuklären, welche Eingriffsintensität für welche Aktivitäten ermöglicht werden müsste. Zeigt sich, dass bei einer Weiterführung kantonaler Lösungen die Verwertung der Beweismittel nicht in jedem Kanton sichergestellt ist, sollte geprüft werden, ob eine Bundeslösung für die präventive verdeckte Fahndung und/oder Ermittlung geschaffen werden kann.
- ▶ Die Forschenden empfehlen, dass bezüglich der Durchführung der Recherchen einer zentralisierten Lösung gegenüber einer dezentralen Lösung den Vorzug gegeben wird. Konkret bedeutet dies, dass die Recherchen ausschliesslich oder schwergewichtig – falls eine entsprechende Koordination zwischen den Akteuren etabliert werden kann – durch KOBİK erfolgen.

Résumé

Les mesures réglementaires et les interdictions pénales en rapport avec les médias visent à prévenir l'usage abusif des médias, à estimer les dangers potentiels des contenus médiatiques et à réglementer l'accès à ces contenus et leur disponibilité pour les enfants et les jeunes.

La réglementation relative aux projections cinématographiques publiques, aux films sur support physique et aux logiciels de divertissement interactifs est de la compétence des cantons. La branche a par ailleurs mis en place des mesures d'autorégulation dans le domaine des films sur support physique et des logiciels de divertissement interactifs.

Les questions relatives à la représentation de la violence (art. 135 CP) et à la pornographie (art. 197 CP) sont entièrement réglées dans le code pénal, mais l'application de ces dispositions incombe aux cantons. D'autres risques liés à l'utilisation des médias peuvent également tomber sous le coup du droit pénal, comme le (cyber)grooming, le sexting ou le cyberharcèlement. Afin de protéger les enfants et les jeunes des contenus et comportements interdits en ligne, des recherches et des investigations secrètes préventives sont menées sur Internet. Cette tâche de police de sécurité relève de la compétence de cantons et nécessite une base légale correspondante.

Mandat et procédure

Afin d'obtenir une évaluation globale de la nécessité d'intervenir et de légiférer dans le domaine de la protection de la jeunesse face aux médias, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé le bureau Vatter, recherche et conseil politique, de recenser et d'examiner les activités de réglementation des cantons. Les travaux ont porté sur les trois thèmes suivants :

- les activités de réglementation des cantons relatives aux projections cinématographiques publiques, aux films sur support physique (par ex. DVD) et aux logiciels de divertissement interactifs (jeux vidéo sur support physique) ;
- la pratique des autorités cantonales de poursuite pénale en matière de représentations de la violence (art. 135 CP) et de pornographie (art. 197 CP), avec un relevé de l'ampleur des autres phénomènes liés à l'utilisation des médias et qui peuvent tomber sous le coup du code pénal ;
- les recherches et investigations secrètes préventives menées par les cantons.

Le processus de recherche s'est articulé en quatre étapes. Les chercheurs ont commencé par examiner la situation actuelle pour les trois thèmes susmentionnés. Ils ont ensuite recensé les bases juridiques et les bases de données existantes, avant de procéder à une enquête écrite auprès des autorités cantonales compétentes, à savoir les organes cantonaux responsables de la réglementation en matière de protection de la jeunesse face aux médias, la police et le ministère public. Enfin, des rencontres ont été organisées afin de discuter des résultats empiriques et de la nécessité d'intervenir.

Activités de réglementation des cantons

Principaux résultats

Projections cinématographiques publiques

► Seize cantons possèdent des *bases légales* de protection de la jeunesse applicables aux projections publiques, avec un âge de protection généralement fixé à 16 ans. Quant aux dix autres cantons, soit ils ne possèdent pas de base légale en la matière, soit ils ont cessé de l'appliquer.

► Dans quinze cantons, la *limite d'âge* est fixée au niveau intercantonal, par la Commission nationale du film et de la protection des mineurs. Cela dit, un seul canton dispose d'une base légale obligeant explicitement la branche à reprendre cette limite d'âge. Dans dix cantons, les organisateurs de projections publiques sont légalement tenus d'indiquer une limite d'âge pour tous les films projetés, mais celle-ci peut différer de l'âge recommandé par la commission. La branche n'ayant pas mis en place de mesures d'autorégulation assorties de possibilités de contrôle et de sanction, les acteurs du domaine n'ont, à part dans un canton, aucune obligation de se conformer à la recommandation de la commission.

► Les autorités de cinq cantons effectuent des *contrôles* afin de s'assurer que la branche respecte l'âge de protection. Les résultats de l'enquête mettent en évidence le caractère peu systématique de ces contrôles, qui ont principalement lieu sur la base d'indications fournies par des tiers. Tous les cantons qui possèdent des dispositions légales exigeant que la branche indique ou reprenne une limite d'âge lors des projections publiques prévoient aussi des *sanctions* (avertissements, amendes).

Films sur support physique

► Quatre cantons possèdent des *bases légales* de protection de la jeunesse applicables à la vente et à la location de films sur support physique.

► La *limite d'âge* est *fixée* par la Commission nationale du film et de la protection des mineurs. L'Association suisse du vidéogramme (ASV) a signé la convention sur la commission : cette mesure d'autorégulation contraint les points de vente et de location de tous les cantons à reprendre cette limite d'âge. Trois cantons possèdent en outre des dispositions légales obligeant les points de vente et de location à pourvoir les films proposés d'une indication d'âge. Cette indication a valeur de prescription : un film ne peut donc pas être vendu ni loué à une personne qui n'a pas atteint l'âge indiqué.

► Ces trois cantons effectuent des *contrôles* sporadiques ou sur la base d'indications concrètes de tiers, afin de s'assurer que la branche respecte les dispositions légales. Ils ont également prévu des *possibilités de sanction* (avertissements et amendes) en cas de non-respect des dispositions légales.

Logiciels de divertissement interactifs

► Quatre cantons possèdent des *bases légales* de protection de la jeunesse applicables à la vente et à la location de logiciels de divertissement interactifs.

► Dans ce domaine, il n'existe aucune instance supracantonale fixant des limites d'âge. Mais tous les jeux vidéo qui arrivent sur le marché suisse sont déjà pourvus d'une indication de limite d'âge, notamment grâce au système européen de classification par âge (PEGI). Trois cantons possèdent en outre des dispositions légales obligeant les points de vente et de location à pourvoir les logiciels proposés d'une indication d'âge. Cette indication a valeur de prescription.

► Dans ces trois cantons, la commission du film ou des médias, ou la police du commerce effectuent des *contrôles* sporadiques ou sur la base d'indications concrètes de tiers, afin de s'assurer que la branche respecte les dispositions légales. Leur législation prévoit aussi des *possibilités de sanction*.

Limites de la protection de la jeunesse face aux médias

► L'*exiguïté du territoire suisse* limite passablement l'impact des solutions cantonales. En outre, la possibilité d'acquérir ou de consommer des produits sur *Internet* réduit encore la portée des mesures régissant l'accès aux projections publiques et aux supports audiovisuels.

Recommandations

► Afin de garantir une protection cohérente de la jeunesse face aux médias, les chercheurs estiment qu'il faut miser sur une *solution à l'échelle nationale*. La Commission nationale du film et de la protection des mineurs constitue à cet égard une bonne base pour les projections cinématographiques publiques. Cependant, il faut que ses recommandations aient un *caractère contraignant*, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Les chercheurs recommandent soit de recourir à une autorégulation de la branche analogue aux mesures mises en place dans le domaine des supports audiovisuels, soit d'adopter une base légale fédérale obligeant la branche à se conformer aux recommandations de la commission.

► Même si, dans le domaine des films sur support physique, les mesures d'autorégulation de la branche ne s'appuient que rarement sur des dispositions légales cantonales, l'autorégulation couvre environ 97 % du marché. Les limites d'âge fixées par la Commission nationale du film et de la protection des mineurs ont ainsi de facto un caractère contraignant. Dans l'optique d'une uniformité aussi grande que possible des limites d'âge, la solution idéale est celle en vigueur dans le domaine des logiciels de divertissement interactifs : une recommandation d'âge y est formulée par le système européen PEGI, ce qui empêche les consommateurs de contourner la législation suisse en s'approvisionnant dans les pays voisins. Grâce à ce système, aucun logiciel de divertissement interactif n'arrive sur le marché suisse sans indication d'une limite d'âge. Par conséquent, les chercheurs estiment qu'il n'y a pour l'instant pas lieu de légiférer dans ces deux domaines.

► Les chercheurs ne pensent pas qu'un contrôle systématique soit une solution efficace. Ils sont défavorables à l'idée de faire de la limite d'âge une prescription et soulèvent la question de la proportionnalité des charges occasionnées par un tel contrôle. Par ailleurs, cette prescription serait facile à contourner sur Internet, notamment pour les films, ce qui en ferait une mesure désuète. La limite d'âge doit servir de recommandation aux consommateurs et aux personnes chargées de l'éducation, afin qu'ils disposent d'une ligne directrice pour l'achat et la consommation de produits. Les chercheurs recommandent donc de mieux sensibiliser la branche à cette question, afin que les acteurs du secteur attirent l'attention des consommateurs sur l'indication d'âge en cas de doute.

Pratique des autorités cantonales de poursuite pénale

Principaux résultats

► Les cas qui concernent la protection des enfants et des jeunes face aux médias sont, dans la plupart des *corps de police*, traités par des services spécialisés ou avec le soutien de spécialistes. Dans les *ministères publics*, les cas sont souvent traités par des généralistes, qui font appel à du personnel spécialisé en cas de besoin.

Représentations de la violence (art. 135 CP)

► Les services de police sont assez rarement confrontés à des *faits* relevant de l'art. 135 CP (35 cas enregistrés en 2012).

► En matière de représentations de la violence, le *seuil pour qu'un fait relève du droit pénal* est élevé et la délimitation avec les représentations légales de la violence est parfois difficile. Par ailleurs, la police et le ministère public relèvent que *la société est de moins en moins sensible à la violence*, ce qui se reflète dans la propension à porter plainte.

► Les *investigations systématiques sur Internet* sont coûteuses et posent de nombreux problèmes. Il est en outre difficile de clôturer les cas concernant des sites étrangers, étant donné qu'ils ne relèvent pas de la compétence des autorités suisses.

Pornographie (art. 197 CP)

► Les services de police enregistrent bien davantage de *faits* relevant de l'art. 197 CP (896 cas en 2012).

► Les *contenus à caractère pornographique* sont facilement disponibles. La diffusion de pornographie douce, autorisée pour les adultes, est importante entre jeunes, d'autant que les avancées technologiques (par ex. smartphones) la rendent simple et rapide. Les autorités peuvent ainsi se trouver confrontées à un très grand nombre d'auteurs et de victimes. Pour la pornographie dure, qui fait l'objet d'une interdiction générale, le problème réside surtout dans la masse de données à analyser sur les supports saisis. Par ailleurs, les méthodes de cryptage performantes et les nouvelles possibilités d'enregistrement (par ex. *cloud computing*) compliquent les recherches et la destruction des contenus.

► Les services de police et les ministères publics relèvent une *évolution des mentalités* vers davantage de tolérance, en particulier dans le domaine de la pornographie douce. Certains corps de police ont aussi noté que les jeunes n'ont souvent pas conscience des interdictions en matière de contenu pornographique.

Autres phénomènes pouvant tomber sous le coup du code pénal

► Les services de police comme les ministères publics soulignent l'importance du thème du sexting dans leur travail actuel.

► Le vidéolynchage (diffusion de scènes d'agression filmées) et l'incitation à l'automutilation sont par contre des phénomènes peu fréquents. En ce qui concerne le vidéolynchage, on a constaté

dans un premier temps un effet d'imitation après certains comptes rendus médiatiques, mais cette tendance ne semble pas s'inscrire dans la durée.

► Les services de police citent encore le (cyber)grooming et le cyberharcèlement comme thèmes (assez) importants dans leur travail. Les ministères publics mentionnent quant à eux plutôt les thèmes des abus sur Internet, des abonnements forcés et de l'utilisation frauduleuse des données, ainsi que du vol d'identité.

Limites de la protection de la jeunesse face aux médias

► Les possibilités créées par Internet facilitent la diffusion de grandes quantités de contenus tombant potentiellement sous le coup du code pénal. Les contrôles systématiques d'Internet sont coûteux et soulèvent des questions de censure et de liberté d'information, mais aussi de protection de la sphère privée.

► Les autorités de poursuite pénale relèvent une certaine tendance à davantage de tolérance de la société à l'égard des représentations de la violence et de la pornographie douce.

► Enfin, les ressources des autorités cantonales de poursuite pénale sont limitées.

Recommandations

► Les chercheurs estiment qu'*aucune adaptation* de l'art. 135 CP ne s'impose à l'heure actuelle. Cet article n'est pas obsolète et peut même être intéressant dans des cas extrêmes malgré les difficultés constatées en matière de poursuite pénale. Il n'est pas non plus nécessaire de modifier l'art. 197, al. 1, CP. Cette disposition vise à protéger les enfants et les jeunes en interdisant aux adultes de les mettre en contact avec de la pornographie, que ce soit activement ou par négligence. L'art. 197 CP ayant déjà été modifié au 1^{er} juillet 2014 dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Lanzarote, les chercheurs jugent qu'aucune modification de l'al. 4 (ancien al. 3) n'est nécessaire pour l'heure.

► Il paraît indispensable aux chercheurs d'accorder davantage de poids à la *prévention* et au *développement des compétences médiatiques*. Les pouvoirs publics doivent s'engager davantage afin d'apprendre aux enfants et aux jeunes à gérer les contenus problématiques sur Internet. Il faut en outre les rendre attentifs au droit en vigueur et les sensibiliser aux risques et conséquences qu'ils encourent.

► En ce qui concerne les nouveaux phénomènes pertinents pour la protection de la jeunesse, il faut renforcer la prévention par des spécialistes auprès des enfants et des jeunes (et éventuellement auprès des personnes responsables de l'éducation). A l'heure actuelle, cela se justifie surtout pour la question du sexting. Les chercheurs insistent toutefois sur le fait que la nécessité d'intervenir peut évoluer fortement avec le temps. Il faut donc garder ces phénomènes à l'œil.

Recherches et investigations secrètes préventives

Principaux résultats

► Environ deux tiers des cantons possèdent des bases légales pour mener des enquêtes secrètes sur Internet, avec des différences quant à l'intensité des interventions. Si d'autres cantons ont prévu de créer une base légale correspondante, on peut s'attendre à ce que certains cantons n'en créent pas.

► Dans les faits, les investigations sont menées principalement par le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI). Quatre cantons seulement effectuent eux-mêmes des recherches et des investigations secrètes préventives. La collaboration avec le SCOCI est considérée comme bonne, mais les différents groupes interrogés ont souligné qu'il existe un potentiel d'amélioration, notamment au niveau des ressources humaines disponibles.

Recommandations

► Les chercheurs jugent indispensable de clarifier les questions juridiques en suspens relatives à l'exploitation des moyens de preuve récoltés lors d'enquêtes secrètes préventives. Il leur semble également utile de déterminer quelle intensité d'intervention devrait être possible pour quelles activités. En cas de maintien des solutions cantonales, il faut que l'exploitation des moyens de preuve soit garantie dans tous les cantons. Si tel n'est pas le cas, il faut examiner la possibilité de développer une solution fédérale pour les recherches et/ou les investigations secrètes préventives.

► Les chercheurs recommandent de privilégier une solution centralisée pour la réalisation des enquêtes. Concrètement, cela signifie qu'elles doivent être menées exclusivement par le SCOCI, ou principalement par celui-ci, pour peu qu'une coordination adéquate soit assurée entre les acteurs.

Riassunto

Le misure di regolamentazione specifiche del settore dei media e i divieti di rilevanza penale hanno lo scopo di evitare l'utilizzo abusivo dei media, valutare i contenuti medialti in funzione del loro grado di pericolosità e regolarne la reperibilità e l'accesso per bambini e giovani.

La competenza regolatrice nell'ambito delle proiezioni cinematografiche, della diffusione di filmati su supporto audiovisivo e di software d'intrattenimento interattivo spetta ai Cantoni. Per i film su supporto audiovisivo e il software d'intrattenimento interattivo vige inoltre il principio dell'autoregolamentazione del settore.

Oltre a ciò, il Codice penale disciplina in maniera definitiva le fattispecie della rappresentazione di atti di cruda violenza (art. 135 CP) e della pornografia (art. 197 CP); l'esecuzione delle pene per questi reati compete ai Cantoni. Vi sono però altri ambiti di rischio nell'utilizzo dei media che possono essere di rilevanza penale, come per esempio l'adescamento di minori in rete, il sexting o il cyberbullismo. Per proteggere i bambini e i giovani dai contenuti e comportamenti vietati in rete si ricorre in via preventiva alle ricerche e indagini in incognito su Internet; in quanto misura di sicurezza attuata dalle forze dell'ordine esse rientrano nella sovranità del singolo Cantone, che crea le basi legali necessarie.

Mandato e modo di procedere

Per avere una valutazione complessiva delle esigenze di intervento e regolamentazione nell'ambito della protezione dei minori dai rischi dei media, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha commissionato al Büro Vatter, istituto privato per la ricerca e la consulenza in campo politico, un'indagine sulle attività di regolamentazione dei Cantoni. L'incarico verte sull'analisi dei tre ambiti tematici seguenti:

- attività di regolamentazione dei Cantoni nell'ambito della protezione dei minori dai rischi dei media per quanto riguarda le proiezioni cinematografiche, i filmati su supporto audiovisivo (p.es. DVD) e il software d'intrattenimento interattivo (computer, console e videogiochi su supporto fisico);
- prassi dell'azione penale dei Cantoni per quanto riguarda la rappresentazione di atti di cruda violenza conformemente all'articolo 135 CP e la pornografia conformemente all'articolo 197 CP; rilevanza di altri fenomeni legati all'utilizzo dei media che possono essere significativi per il diritto penale;
- indagini in incognito svolte a scopo preventivo dai Cantoni.

Il processo di ricerca si è articolato in quattro fasi: nella fase esplorativa si è svolta un'analisi della situazione attuale nei tre ambiti oggetto dello studio. Nella seconda fase sono state rilevate le basi legali e di dati esistenti. Partendo dai risultati così ottenuti, nella terza fase è stata condotta un'inchiesta scritta presso gli uffici cantonali competenti nei tre ambiti tematici, vale a dire l'ufficio cantonale per le attività di regolamentazione nel campo della protezione dei minori dai rischi dei media, la polizia e la procura pubblica. Nella quarta fase i risultati empirici e la necessità di intervenire sono stati discussi nell'ambito di gruppi di discussione (focus group).

Attività di regolamentazione dei Cantoni

Principali risultati

Proiezioni cinematografiche

In 16 Cantoni esistono *basi legali* per la protezione dei bambini e giovani dai rischi dei media in occasione di proiezioni pubbliche di film. L'età protetta dalla legge è di regola fino ai 16 anni. Negli altri 10 Cantoni il sistema è stato liberalizzato, vale a dire che le basi legali sul tema sono state abolite o non vengono più applicate.

In 15 Cantoni la *fissazione dei limiti di età* per la visione dei film in pubblico avviene a livello inter-cantonale ad opera della Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani, ma solo uno di questi Cantoni obbliga il settore cinematografico esplicitamente per legge al rispetto dell'indicazione dei limiti di età della commissione. In altri dieci Cantoni gli organizzatori di proiezioni pubbliche di film sono tenuti per legge a mostrare i film solo previa indicazione dei limiti di età, ma non vi è l'obbligo di conformarsi alla raccomandazione emanata dalla commissione. Dato che nel settore non vi è alcun principio di autoregolamentazione con possibilità di controllo e di sanzione, gli operatori del settore non sono tenuti, tranne che in un Cantone, a riprendere le indicazioni della commissione.

In cinque Cantoni le autorità svolgono *controlli* per verificare se i limiti di età sono stati rispettati dal settore. Dai risultati della presente analisi emerge che i controlli vengono svolti in modo poco sistematico e perlopiù in seguito alle segnalazioni da parte di terzi. Tutti i Cantoni in cui sono in vigore disposizioni legali per l'indicazione dei limiti di età per le proiezioni pubbliche di film prevedono *possibilità di sanzione* (p. es. avvertimenti, multe).

Filmati su supporto audiovisivo

In quattro Cantoni vi sono *basi legali* che fanno riferimento alla protezione dei minori nell'ambito della vendita e del noleggio di filmati su supporto audiovisivo.

I limiti di età sono fissati dalla Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani. La convenzione sulla commissione è stata siglata anche dall'associazione di categoria ASA; tramite l'autoregolamentazione del settore i punti di vendita e i negozi di videonoleggio di tutti i Cantoni sono quindi obbligati a riprendere i limiti di età fissati dalla commissione. In tre Cantoni i punti di vendita e i negozi di videonoleggio sono inoltre tenuti per legge cantonale a dichiarare i limiti di età fissati per i film in assortimento. La dichiarazione dei limiti di età ha valore prescrittivo, vale a dire che il film non può essere né venduto né dato in prestito a una persona al di sotto dell'età indicata.

In tre Cantoni vengono svolti *controlli* sporadicamente o in seguito a segnalazioni concrete di terzi per verificare se vengono rispettate le disposizioni legali vigenti per il settore. In caso negativo sono previste *possibilità di sanzione* (avvertimenti, multe).

Software d'intrattenimento interattivo

Quattro Cantoni dispongono di *basi legali* che disciplinano la protezione dei giovani dai rischi dei media per quanto riguarda la vendita e il noleggio di software d'intrattenimento interattivo.

Non esiste alcun organismo sovracantonale competente che fissi i limiti di età per i software d'intrattenimento interattivo. I videogiochi, giochi per computer e console immessi nel mercato svizzero di-

spongono tutti di una classificazione in base all'età ricalcata soprattutto dal sistema di classificazione esistente a livello europeo (PEGI). In tre Cantoni i punti di vendita e i negozi di videonoleggio sono obbligati da disposizioni cantonali a indicare i limiti di età e tale indicazione ha valore prescrittivo.

In questi tre Cantoni la commissione dei film o dei media o il dipartimento competente svolge *controlli*, sporadicamente o in seguito a segnalazioni concrete da parte di terzi, per verificare se i punti di vendita e i negozi di videonoleggio si attengono alle disposizioni. Esistono *possibilità di sanzione*.

Limiti della protezione dei minori dai rischi dei media

Le *dimensioni ridotte della Svizzera* limitano molto l'efficacia delle soluzioni cantonali. La possibilità di ordinare o consumare i prodotti su *Internet* significa inoltre che la regolamentazione dell'accesso alle proiezioni pubbliche di film e ai contenuti su supporto multimediale hanno effetto limitato.

Raccomandazioni

Secondo il parere dei ricercatori, per garantire un sistema coerente di protezione dei minori dai rischi dei media sarebbe utile puntare a una *soluzione unica per tutta la Svizzera*. Ci sono già delle basi, consistenti nelle disposizioni sulle proiezioni pubbliche di film della Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani. Occorre tuttavia garantire l'*obbligatorietà delle raccomandazioni* della commissione, che per ora manca. Occorrerebbe mirare o a un meccanismo di autoregolamentazione analogo a quello del settore dei supporti multimediali o all'introduzione a livello federale dell'obbligo per il settore di riprendere le raccomandazioni della commissione.

Nonostante le misure di autoregolamentazione del settore per quanto riguarda i filmati su supporto audiovisivo solo in singoli casi siano riconducibili a disposizioni legali cantonali, esse coprono circa il 97 per cento del mercato specifico. In linea di massima le indicazioni dei limiti di età della Commissione svizzera del film e della tutela dei giovani sono dunque vincolanti. In quanto uniformità dei limiti di età la situazione esistente nel settore del software di intrattenimento interattivo che prevede il conformarsi alle raccomandazioni emanate a questo proposito dal sistema PEGI europeo, rappresenta la soluzione ideale, in quanto non permette di eludere le regole svizzere recandosi nei Paesi limitrofi per la fruizione dei prodotti in questione. Grazie all'esistenza di questo sistema, in Svizzera non è possibile immettere nel mercato software di intrattenimento interattivo che non indichi i limiti di età. Pertanto i ricercatori concludono che in questi settori non vi sia attualmente alcuna necessità di intervenire mediante regolamentazione.

Gli studiosi ritengono inoltre che non sia d'uopo pensare di imporre i limiti di età mediante una norma imperativa e di osservare nel contempo il principio di adeguatezza dell'onere per controllare tutto il territorio; considerata inoltre la possibilità di eludere una tale norma in particolare nel settore dei film ricorrendo all'offerta su Internet, questa misura non sarebbe al passo coi tempi. L'indicazione dei limiti di età dovrebbe invece servire ai consumatori e agli educatori come raccomandazione per l'acquisto o la fruizione dei prodotti. I ricercatori raccomandano pertanto che il settore faccia in modo di sensibilizzare maggiormente i consumatori, attirando in caso di dubbio la loro attenzione sui limiti di età indicati.

Prassi dell'azione penale nei Cantoni

Principali risultati

Presso le *forze dell'ordine*, i casi riguardanti la protezione dei bambini e dei giovani dai rischi dei media vengono trattati perlopiù da servizi specializzati o con il sostegno di specialisti. Presso le *procure pubbliche* il trattamento di questi casi è compito di generalisti senza specializzazione specifica e solo in caso di necessità si consultano degli specialisti.

Rappresentazioni di cruda violenza ai sensi dell'articolo 135 CP

Piuttosto raramente le forze di polizia si trovano confrontate con *fattispecie* riguardanti le rappresentazioni di cruda violenza ai sensi dell'articolo 135 CP (nel 2012 la polizia ha registrato 35 casi).

La *soglia di rilevanza penale* per le rappresentazioni di cruda violenza è elevata e a volte è difficile tracciare una linea di confine rispetto alle rappresentazioni della violenza non vietate dalla legge. Le forze di polizia e le procure pubbliche avvertono inoltre nella società un accresciuto *marginale di tolleranza* e quindi un cambiamento di comportamento rispetto alla possibilità di denuncia.

Le *indagini sistematiche su Internet* sono molto onerose e presentano numerosi problemi; è inoltre difficile portare a termine casi scoperti su siti web stranieri, in quanto le autorità elvetiche non vi sono competenti.

Pornografia ai sensi dell'articolo 197 CP

Con una frequenza decisamente superiore le forze di polizia registrano *fattispecie* di cui all'articolo 197 (nel 2012 sono stati registrati 896 casi).

La *disponibilità di rappresentazioni pornografiche* è assai elevata e la pornografia «softcore», ammessa per gli adulti, è molto diffusa fra i giovani, che grazie alle nuove tecnologie (p.es. smartphone) possono diffonderla con facilità e rapidità. Questo può essere un problema per le autorità, ovvero quando esse si trovano di fronte a un gran numero di autori e vittime. Nel caso della pornografia «hardcore», per cui vige un divieto generale, si pone il problema della grande mole di dati da valutare quando si confiscano supporti elettronici. Sistemi di crittazione molto evoluti e nuovi metodi di archiviazione (p. es. tramite cloud computing) rendono molto difficili le ricerche e la distruzione dei prodotti.

Stando alle forze dell'ordine e alle procure pubbliche, nella società è riscontrabile una *percezione modificata, più liberale* di qualche anno fa, soprattutto rispetto alla pornografia «softcore». Si inserisce in questo contesto l'affermazione di singole forze dell'ordine secondo cui ai giovani manchi spesso la consapevolezza del torto commesso o subito in relazione alla rappresentazione pornografica.

Altri fenomeni potenzialmente di rilevanza penale

Le forze dell'ordine e le procure pubbliche sono concordi nell'affermare che attualmente la problematica del sexting riveste grande importanza per il loro lavoro.

D'importanza minore sono invece il cosiddetto «happy slapping», vale a dire la diffusione di riprese (video) di risse, nonché l'istigazione all'autolesionismo; per quanto riguarda il primo dei due vi è sta-

to un effetto emulazione in seguito alla copertura mediatica di alcuni casi, ma non sembra trattarsi di una tendenza che durerà molto.

Per le forze dell'ordine sono inoltre molto o piuttosto rilevanti i fenomeni dell'adescamento in rete e il cyber bullismo, per le procure pubbliche lo sono invece le truffe in rete/gli abbonamenti truffaldini e l'abuso di dati/il furto dell'identità.

Limiti della protezione dei minori dai rischi dei media

Le possibilità create da Internet facilitano la diffusione di grandi quantità di materiale potenzialmente di rilevanza penale. I controlli sistematici su Internet sono molto onerosi e non privi di controversie dovute a temi chiave come la censura, la libertà di informazione e la protezione della sfera privata.

Le autorità di perseguimento penale percepiscono nella società una certa tendenza verso una maggiore liberalizzazione nei confronti delle rappresentazioni della violenza e della pornografia «soft-core».

Un'altra condizione quadro che restringe il raggio d'azione nell'ambito della protezione dei giovani dai rischi dei media consiste nelle limitate risorse delle autorità di perseguimento penale cantonali.

Raccomandazioni

Secondo il parere dei ricercatori, attualmente non è indicato *adeguare* l'articolo 135 CP, il quale non è obsoleto e, nonostante le difficoltà accertate, può dare i suoi frutti nel perseguimento dei casi estremi. Non è indicato neppure adeguare l'articolo 197 numero 1 CP: per evitare che lo sviluppo dei bambini e dei giovani prenda una piega negativa, esso serve soprattutto a tutelarli dalla possibilità che adulti li confrontino, attivamente o trascurando il principio del benessere del minore, con rappresentazioni pornografiche. Viste le modifiche apportate all'articolo 197 CP in seguito all'attuazione della Convenzione di Lanzarote, entrata in vigore il 1° luglio 2014, i ricercatori ritengono che attualmente non sia necessario adeguare l'articolo 197 numero 3 (nuovo capoverso 4).

Essi considerano invece indispensabile conferire un ruolo maggiore alla *prevenzione* e alla *promozione delle competenze medialì*. Con un maggiore impegno da parte delle autorità pubbliche i bambini e i giovani dovrebbero essere abilitati a trattare anche contenuti problematici su Internet. Inoltre, dovrebbero essere istruiti in merito al quadro legale vigente nel settore e ai rischi e alle eventuali conseguenze del loro operato.

Per quanto riguarda i nuovi fenomeni rilevanti per la protezione dei minori, tramite l'impiego di specialisti dovrebbe essere potenziata la prevenzione presso bambini e giovani, ed eventualmente presso le persone che hanno compiti educativi. Attualmente questa misura è indicata soprattutto per il sexting. I ricercatori sottolineano tuttavia che la necessità di intervenire nell'ambito di detti nuovi fenomeni può cambiare notevolmente nel corso del tempo e raccomandano dunque di continuare a tenerlo d'occhio.

Ricerche e indagini preventive in incognito

Principali risultati

Circa due terzi dei Cantoni dispongono di basi legali per effettuare ricerche sotto copertura su Internet; l'intensità dell'intervento varia però da Cantone a Cantone; altri sono in procinto di creare tali basi, ma è lecito presumere che singoli Cantoni rimarranno senza.

Nei fatti le indagini e le ricerche preventive in incognito vengono condotte perlopiù dal Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOICI); soltanto quattro Cantoni le svolgono da sé. La collaborazione con lo SCOICI è considerata buona, anche se gli interpellati di tutte le parti coinvolte ravvisano un potenziale di miglioramento in particolare per quanto riguarda le risorse umane disponibili.

Raccomandazioni

Secondo il parere dei ricercatori, è indispensabile chiarire le questioni legali in sospeso riguardo alla possibilità di utilizzo delle prove raccolte mediante indagini preventive sotto copertura. Sembra inoltre d'uopo verificare quale intensità d'intervento sia utile e vada ammessa per i singoli tipi di attività. Se continuando a sviluppare soluzioni a livello cantonale dovesse rivelarsi che l'utilizzo delle prove non è garantito in tutti i Cantoni, si dovrebbe procedere alla verifica dell'opportunità di creare una soluzione per le ricerche e/o indagini preventive sotto copertura a livello federale.

Riguardo allo svolgimento delle ricerche gli studiosi raccomandano di dare la precedenza a una soluzione centralizzata rispetto a una decentralizzata. Ciò significa concretamente che, se è possibile instaurare il coordinamento necessario tra gli attori, le indagini vengono svolte esclusivamente o prevalentemente tramite lo SCOICI.

Summary

Media-specific regulatory measures and criminal remedies like bans should prevent the wrongful use of media. Media content is assessed for the risks it could pose to minors, while mechanisms are put in place to regulate the access of minors to such content.

In Switzerland, it is the cantons which have the power to regulate public film screenings, films on audiovisual supports and interactive entertainment software. The last two are also subject to industry self-regulation.

The Swiss Criminal Code provides extensive regulation in relation to representations of acts of violence (Art. 135 SCC) and pornography (Art. 197 SCC), and the cantons are in charge of enforcing these provision. There are other risks specific to media use that could possibly be subject to criminal sanction, such as (cyber-)grooming, sexting and cyber-bullying. Another mechanism to protect minors from prohibited internet content and practices is covert online investigations. As these operations are a security policy matter, they fall within the remit of the police, who are also responsible for creating the necessary legal bases.

Research objectives and methodology

The Federal Social Insurance Office (FSIO) decided that a comprehensive study was warranted to ascertain whether greater action and regulation is needed to protect minors from harmful media content. To this end, it commissioned *Büro Vatter, Politikforschung & -beratung* to conduct a survey and a review of the cantons' regulatory activities. The research focuses on three specific areas:

- the cantons' regulatory activities with regard to public film screenings, films on audiovisual supports and interactive entertainment software (computer, console and video games on physical supports) in order to protect minors from harmful media content;
- the cantons' criminal prosecution practices in relation to representations of acts of violence pursuant to Art. 135 SCC and pornography pursuant to Art. 197 SCC, as well as other media-specific phenomena that could possibly be subject to criminal sanction;
- preventive covert online investigations by the cantons.

The research was divided into four phases. During the initial preparatory phase, the research team studied the current situation in the cantons with regard to three areas mentioned above. The second phase was given over to a survey of the legal provisions already in place and the data that were available. The third phase, which directly built on the work of the previous phase, involved the distribution and completion of a written survey on the three main lines of the study by the competent cantonal agencies, namely the regulatory bodies, the public prosecution services and the police. In the fourth and final phase, focus groups discussed the empirical findings, and whether and what action needed to be taken.

Cantons' regulatory activities

Key findings

Public film screenings

► 16 cantons have *legal provisions* in place with regard to public film screenings in order to protect minors from harmful media content. As a general rule, the minimum age limit is set at 16. The remaining 10 cantons have a more liberal approach in that either they do not enforce their legal provisions on the matter or simply have none.

► In 15 cantons, the Swiss Commission for Films and the Protection of Minors *sets the age limits* for publicly screened films. Only one canton explicitly and legally obliges the industry to apply the age recommendations issued by the commission. In the remaining 10 cantons, the organisers of public film screenings are legally prohibited from showing films that carry no age classification, although they are not legally obliged to apply the age recommendations issued by the commission. Given that the industry has no self-regulatory mechanisms in place that include oversight measures and penalties in the event of violations, members of the industry are not legally bound, except in one canton, to adopt the age recommendations of the Swiss Commission for Films and the Protection of Minors.

► Five cantons have institutional *controls* in place which monitor industry compliance with the minimum age limit. However, the findings of the present survey show that these checks are sporadic at best, and when they are undertaken, they are prompted primarily by information received from a third party. All cantons legally oblige the industry to impose an age limit on publicly screened films, and have legal remedies in place to *penalise* (warnings, fines) non-compliance.

Films on audiovisual supports

► Four cantons have *legal provisions* which govern the purchase and rental of films on audiovisual supports (e.g. CD and DVD) in order to protect minors from harmful media content.

► The Swiss Commission for Films and the Protection of Minors *sets the age limits* for such films in accordance with an agreement signed by the industry's umbrella organisation, the Swiss Videogramme Association (SVV). Industry self-regulation means that all sales and rental businesses in each of the 26 cantons are legally obliged to adopt the age recommendations issued by the commission. Three cantons also have legislation in place obliging sales and rental businesses to ensure that all films they offer carry an age rating. This means that individuals under the stated age are legally forbidden from purchasing or renting the given film.

► Five cantons have *controls* in place to check compliance with the legal obligations. However, these checks are sporadic at best, and when they are undertaken, they are prompted primarily by information received from a third party. The cantons also have legal remedies in place to *penalise* (warnings and fines) non-compliance.

Interactive entertainment software

► Four cantons have *legal provisions* which govern the sale and rental of interactive entertainment software to minors.

► A supracantonal body sets the age limits for interactive entertainment software. All computer, console and video games carry an age rating, primarily thanks to the pan-European game content-rating system (PEGI). Three cantons also have legislation in place obliging sales and rental businesses to ensure that all products they offer carry an age rating. This means that individuals under the stated age are legally forbidden from purchasing or renting the given software.

► These three cantons also have *controls* in place to check the compliance of sales and rental businesses with the legal obligations. However, these checks are sporadic at best, and when they are undertaken – either by the film or media commission or the commercial police, they are prompted primarily by information received from a third party. The cantons also have legal remedies in place to *penalise* non-compliance.

Limitations of the protection of minors against harmful media content

► The fact that *Switzerland is a small country* means that cantonal solutions have limited impact. In addition, regulatory mechanisms governing access to publicly screened films and films on audiovisual supports is heavily curtailed due to the possibility of obtaining or consuming products over the *internet*.

Recommendations

► In the interests of a coherent system to protect minors from harmful media content, the researchers conclude that a *nationwide solution* is needed. The foundations have already been laid with regard to the public screening of films as a result of the creation of the Swiss Commission for Films and the Protection of Minors. However, steps to make *the recommendations* issued by the commission legally *binding* have not been forthcoming as yet. Either efforts should be made to make the industry introduce self-regulation, as has already happened in the audiovisual industry, or the federal government should force the industry to adopt the recommendations of the commission.

► Although only one canton has legal provisions in place to regulate films on audiovisual supports, the industry's self-regulatory mechanisms cover around 97% of the audiovisual market, and the industry generally regards the age recommendations issued by the Swiss Commission for Films and the Protection of Minors as binding. In terms of standardising age classifications, the PEGI system governing interactive entertainment software is an excellent model to follow because it ensures that the norms governing the consumption of such products are the same as in Switzerland. The adoption of the PEGI means that all interactive entertainment software available on the Swiss markets carries an age rating. Consequently, the authors conclude that additional regulation in both areas is unnecessary at the present time.

► The authors are of the opinion that it would not be judicious to force sweeping checks of compliance with the age rating (in the sense of a minimum admission age) due to the disproportionate amount of work that this would entail. Given the possibilities on offer, the researchers conclude that the adoption of such a regulation would be out of step with the times. Nonetheless, age ratings should serve as a guide for consumers, including those with parental authority, when it comes to

purchasing or using this type of media. The researchers recommend that more should be done to make the industry aware of the issue and, to bring the age ratings to the attention of consumers, should doubts arise.

Criminal prosecution practices of the cantons

Key findings

► The *police* – whether via specialist units or with help from specialists – handle most cases involving the protection of minors from harmful media content. Frequently, the cases that reach the *public prosecution services* are handled by generalists, but there are provisions in place to call on the services of specialist personnel, where required.

Representation of acts of violence pursuant to Art. 135 SCC

► It is relatively seldom that the police have to deal with cases where the *underlying facts* involve the representation of acts of violence in the sense of Art. 135 SCC (2012: 35 cases recorded by the police pursuant to Art. 135 SCC).

► The *cut-off point for potentially criminal representations of violence is high*, and it is often difficult to differentiate between legally permitted and illegal depictions of violence. Added to this is the perception held by the police and the public prosecution services that *society generally has a higher tolerance level* with regard to such representations, which in turn has led to changes in the public's reporting practices.

► Systematic *online investigations* are not only time-consuming and costly, they also give rise to a new set of problems. Added to this is the fact that cases involving foreign websites are difficult to bring to a successful conclusion because these are outside the jurisdiction of the Swiss authorities.

Pornography pursuant to Art. 197 SCC

► The police have to deal with many more cases where the *underlying facts* concern Art. 197 (2012: 896 cases recorded by the police pursuant to Art. 197 SCC).

► *Pornographic content* is readily available in the media. While it is legal for adults to access soft pornography, it is illegal for minors. Yet, circulation of such material among minors is high, and is easy and quick as a result of technological advances (e.g. smartphones). Potentially the authorities are faced with the problem of having to deal with a large number of both perpetrators and victims. The main issue in relation to hard pornography, which is totally banned in Switzerland, is the enormous volume of data involved in analysing the confiscated data carriers. Highly developed encryption capabilities and new storage methods (e.g. cloud computing) also make it difficult to search and destroy products.

► As far as the police and the public prosecution services are concerned, *society takes a more liberal stance*, particularly towards soft pornography. As a consequence, a number of police forces reported that young people are often unaware that it is illegal for them to view or circulate pornographic material.

Other phenomena that could potentially be subject to criminal prosecution

► Almost all the police and public prosecution services that took part in the survey agreed that the issue of sexting is taking increasing prominence in their work.

► Less prominent, however, are cases involving happy slapping, where assaults are recorded and shared in the form of videos or pictures, and cases involving incitements to self-harm. There were a series of copycat incidents following media reports on happy slapping, however the trend was short-lived.

► For the police, (cyber-)grooming and cyber-bullying are also rising to greater prominence in their work. In contrast, public prosecutors cite a growing number of cases involving internet fraud/subscription traps and data misuse/identity theft.

Limitations of the protection of minors against harmful media content

► The possibilities which the internet has opened up make it easy to disseminate large volumes of material that are potentially subject to criminal sanctions. Systematic online investigations are time-consuming and expensive, and are not without controversy, raising issues such as censorship, freedom of information and the right to privacy.

► The public prosecution services are of the opinion that prevailing public attitudes to the representation of acts of violence and soft pornography are becoming more liberal.

► A further constraint on the impact of measures to protect minors from harmful media content are the limited resources available to the cantonal public prosecution services.

Recommendations

► The authors conclude that an *amendment* to Art. 135 SCC is unwarranted at the present time. This legal provision is far from being anachronistic, coming in very useful in extreme cases despite the observed difficulties in launching a criminal prosecution. An amendment to Art. 197, Section 1 SCC is also not needed at the present time, as it has its uses in preventing possible negative developments in children and adolescents by protecting them from exposure to pornographic material by adults whether knowingly or through negligence. The authors also conclude that no changes are needed to Art. 197, Section 3 (new: paragraph 4) of the Swiss Criminal Code because of the amendments which were made as a result of the Lanzarote Convention and which entered into force on 1 July 2014.

► The researchers consider that more weight should be given to *prevention and to the promotion of media skills*. The public authorities should step up efforts to ensure that children and adolescents are properly equipped to deal with problematic online content. This also includes raising their awareness of the legal implications and the possible risks and consequences they face.

► Specialists should step up their prevention efforts targeted at minors (and possibly at those with parental authority) in relation to new phenomena arising from the use of media, in particular the issue of sexting. However, the authors have observed the need for action with regard to these new problems can fluctuate dramatically over time. Nonetheless, these phenomena should be monitored closely.

Preventive covert investigations

Key findings

► Around two thirds of the cantons have legal provisions which permit covert online investigations, although the permissible extent of these operations vary. Other cantons have plans to introduce the necessary legal bases. However, it would not be unreasonable to assume that certain cantons will not take such steps.

► These covert investigations are primarily carried out by CYCO (Cybercrime Coordination Unit Switzerland), with only four cantons conducting such operations independently. Respondents rated cooperation with CYCO positively, although all stated that the situation could be improved, especially in terms of the human resources available.

Recommendations

► The authors conclude that legal clarifications are needed on the use of evidence gathered from preventive covert investigations. It would also be helpful to determine how extensive such operations should be according to the activity under investigation. Where it appears that not all cantons will continue to devise solutions or permit the use of evidence from such operations, work should be undertaken to explore the possibility of developing a national solution in relation to preventive covert investigations.

► The authors consider a centralised solution preferable to measures devised at local level. What this means in concrete terms is that all or most covert investigations will be conducted by CYCO, providing that all concerned parties can ensure the coordination required for such work.

1 Einleitung

Im Hinblick auf eine Gesamteinschätzung zum Handlungs- und Regulierungsbedarf im Bereich Jugendmedienschutz hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung mit der Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone (Mandat 2) beauftragt. Im Bereich Strafrecht und Strafprozessrecht wird das Büro Vatter unterstützt durch Prof. Dr. Christian Schwarzenegger von der Universität Zürich. Die Ergebnisse der Untersuchung werden im vorliegenden Bericht dargelegt.

Einleitend wird die Ausgangslage aufgezeigt. Im Anschluss daran werden Auftrag und Zielsetzung der Untersuchung erläutert und das methodische Vorgehen dargestellt.

1.1 Ausgangslage

Beim abwehrenden Jugendmedienschutz geht es gemäss dem Nationalen Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (Bundesrat 2010), das im Auftrag des Bundesrats unter der Federführung des BSV umgesetzt wird, darum, die missbräuchliche Nutzung von Medien zu verhindern, Medieninhalte auf ihr Gefährdungspotenzial zu beurteilen und die Erhältlichkeit sowie den Zugang zu regulieren. Dies geschieht gegenwärtig durch medienspezifische Regulierungsmassnahmen und strafrechtliche Verbote. Im Vordergrund der Untersuchung stehen drei Bereiche:

Öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware

Während die Regulierungskompetenz für Radio/Fernsehen und Telekommunikation beim Bund liegt, obliegt der Erlass von Regulierungsmassnahmen für öffentliche Vorführungen von Filmen, z.B. Zutrittsalter, ausschliesslich den Kantonen. Gleichzeitig verfügen die entsprechenden Branchen aus den Bereichen Filme auf Bildtonträgern (z.B. DVD) und interaktive Unterhaltungssoftware (Computer- und Videospiele) über Selbstregulierungsmassnahmen, bei denen es insbesondere um Altersbeschränkungen im Verkauf dieser Trägermedien geht.¹ Einzelne Kantone haben die Selbstregulierung durch die Branche durch gesetzliche Bestimmungen abgestützt.

Strafrechtliche Bestimmungen: Gewaltdarstellungen Art. 135 StGB und Pornografie Art. 197 StGB²

Das Schweizer Strafrecht kennt mit Art. 135 StGB ein Verbot von Gewaltdarstellungen, die grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere eindringlich darstellen und dabei die elementare Würde des Menschen in schwerer Weise verletzen. Verboten ist unter anderem die Herstellung, das Zeigen und die Ermöglichung des Zugangs zu solchen Materialien (Art. 135 Abs. 1 StGB). Nicht strafbar sind jedoch Gewaltdarstellungen mit schutzwürdigem kulturellem oder wissenschaftlichem

¹ Die Überprüfung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche ist nicht Teil des vorliegenden Mandats, sondern erfolgte durch Latzer et al. (2015).

² Am 1. Juli 2014 traten im Zuge des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention) vom 27. September 2013 (BBl 2013 7395) verschiedene Änderungen von Art. 197 StGB in Kraft. Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf die für die Zeitdauer der Untersuchung geltenden Bestimmungen vor Inkrafttreten der erwähnten Änderungen. Dies gilt insbesondere für die Ergebnisse der Datenerhebung bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Bei der Beurteilung des Handlungsbedarfs und der Formulierung der Empfehlungen wird der Revision von Art. 197 StGB hingegen Rechnung getragen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind in Anhang 6 wiedergegeben.

Wert. Dieses Verbot gilt absolut, unabhängig vom Alter der möglichen Konsumentinnen und Konsumenten solcher Darstellungen, und zielt daher nicht spezifisch auf den Jugendschutz.

Art. 197 StGB setzt sich zusammen aus einem absoluten Verbot harter Pornografie (Art. 197 Ziffer 3 StGB) und einem Jugendschutzartikel betreffend weicher Pornografie (Art. 197 Ziffer 1 StGB).³ Um Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten pornografischen Inhalten zu schützen, ist es gemäss Ziffer 1 verboten, Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen und weitere Gegenstände pornografischer Art Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren zugänglich zu machen oder zu zeigen. Diese sogenannte ‚weiche Pornografie‘ ist aber grundsätzlich erlaubt, sofern sie sich an Personen richtet, die das Schutzalter überschritten haben und die in die Konfrontation mit dieser Form der Pornografie einwilligen haben bzw. dies ausdrücklich wollen. Unter Ziffer 3 fällt die verbotene Pornografie, d.h. pornografische Darstellungen sexueller Handlungen mit Kindern, Tieren, menschlichen Ausscheidungen oder Gewalttätigkeiten; Ziffer 3 stellt damit einen indirekten Kinder- und Jugendschutz dar.⁴

Das Strafgesetzbuch regelt diese Bereiche abschliessend, der Vollzug erfolgt durch die Kantone. Die Kantone haben die Möglichkeit, zusätzliche flankierende Massnahmen zu ergreifen, beispielsweise indem sie Anbietende von Websites mit pornografischem Inhalt auffordern, Alterskontrollen bei den Besucherinnen und Besuchern vorzunehmen. Das Bundesgericht hat jedoch betreffend Jugendschutz bei pornografischen Angeboten im Internet und im Mobilfunkbereich in Bezug auf verschiedene Arten der Zugangskontrolle festgestellt, dass diese nicht genügen (Schwarzenegger 2012). Zwar wird in der aktuellen Rechtsprechung anerkannt, dass ein absoluter Jugendschutz nicht durchgesetzt werden kann (Schwarzenegger 2012).⁵ Eine Sicherungs- oder Sperrmassnahme muss aber so ausgestaltet werden, dass sie nur mit besonderer Anstrengung von einer Person unter 16 Jahren umgangen werden kann (Schwarzenegger 2012); nicht ausreichend sind daher ein Warnhinweis mit der Möglichkeit zur Selbstdeklaration ohne effektive Altersverifikation (BGE 131 IV 64) oder eine Online-Registrierung ohne effektive Altersverifikation (BGE 131 IV 64).⁶

Weitere Straftatbestände können für den Jugendmedienschutz von Relevanz sein; da sie aber nicht jugend- bzw. medienspezifischen Charakters sind, würde die ausführliche Darstellung der diesbezüglichen präventiven und repressiven Massnahmen den Rahmen dieses Forschungsprojekts sprengen: Verleitung zum Suizid nach Art. 115 StGB (z.B. Internet-Suizidforen), Betrug nach Art. 146 StGB (z.B. Abo-Fallen), strafbare Handlungen gegen die Ehre nach Art. 173 ff. StGB (z.B. üble Nachrede, Verleumdung, Beschimpfung in sozialen Medien), Drohung nach Art. 180 StGB sowie Nötigung nach Art. 181 StGB (z.B. schwerwiegendes Online-Mobbing), Rassendiskriminierung nach Art. 261^{bis} StGB (z.B. Neonazi-Foren), Alkohol und Betäubungsmittel (z.B. Werbung/Handel im Internet)⁷. Verschiedene dieser Phänomene und Risiken ergeben sich aus den beobachtbaren und

³ Art. 197 Ziffer 2 StGB enthält ausserdem ein Verbot der ungewollten Konfrontation von Erwachsenen mit weicher Pornografie. Diese Bestimmung hat für die vorliegende Fragestellung keine Relevanz.

⁴ Hinweis: Art. 197 Ziffer 3 StGB stellt Herstellung, Einführung, Lagerung, Anpreisung u.ä. von sogenannt „harter Pornografie“ unter Strafe. Der Besitz ist in Ziffer 3^{bis} geregelt. Die Ausführungen im vorliegenden Bericht zu Ziffer 3 beziehen sich jeweils auch auf Ziffer 3^{bis}.

⁵ Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 21.2.2007 betreffend Motion Schweiger, 06.3884 „Keine kommerzielle Pornografie auf Handys“, 20.12.2006.

⁶ In der bisherigen Rechtsprechung finden sich keine Hinweise auf ausreichende Sicherungs- und Sperrmassnahmen.

⁷ Vgl. Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21. Juni 1932 (Stand am 1. Juni 2011), SR 680; dazu weiterführend Rosenthal 2011; Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) vom 3. Oktober 1951 (Stand am 1. April 2013), SR 812.121.

prognostizierbaren Angebots- und Nutzungsveränderungen, die von Dreyer et al. (2013) im Rahmen des nationalen Programms „Jugend und Medien“ untersucht wurden. Eine Einschätzung zur Bedeutung dieser Phänomene wird aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden in Kapitel 3.6 dargelegt: (Cyber-) Grooming, Sexting, Cyberbullying/-mobbing, Happy Slapping, Internetbetrug/Abo-Fallen, Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen), Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl.

Präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung⁸ zu verbotenen Inhalte und Verhaltensweisen im Internet Chats und andere Internetforen werden von pädosexuellen Tätern häufig genutzt, um mit Kindern und Jugendlichen Kontakt aufzunehmen. Um gegen diese Gefährdung vorzugehen, setzt die Polizei seit mehreren Jahren verdeckte Fahnderinnen und Fahnder ein. Unter einem falschen Nutzernamen (z.B. Sarah_14), der auf ein Kind im Schutzalter unter 16 Jahren hindeutet, nehmen Polizeibeamte Kontaktanfragen von potentiellen Täterinnen und Tätern entgegen und kommunizieren passiv mit ihnen. Kommt es im Verlauf dieser Kommunikation zu strafbaren Handlungen – etwa dem Zustellen von pornographischen Bildern oder Videos oder zu einem Versuch des Erwachsenen, das (vermeintliche) Kind zum Zwecke sexueller Handlungen zu treffen – wird dieser strafrechtlich verfolgt (vgl. dazu Jositsch/Murer Mikolásek 2011; Muggli 2012). Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei

⁸ Aufgrund der wechselnden gesetzlichen Grundlagen und sich ändernder Begriffsverständnisse sollen hier Erläuterungen zu den Begriffen „verdeckte Ermittlung“ und „verdeckte Fahndung“ sowie zur Unterscheidung dieser Massnahmen „innerhalb eines Strafverfahrens“, also in einem repressiven Kontext, und „ausserhalb eines Strafverfahrens“, also in einem präventiven Kontext gemacht werden:

Unter dem Begriff „verdeckte Ermittlung“ innerhalb eines Strafverfahrens versteht man heute ein heimliches Vorgehen, bei welchem Angehörige der Polizei oder Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt werden, unter Verwendung einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität (Legende) durch täuschendes Verhalten zu Personen Kontakte knüpfen mit dem Ziel, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und in ein kriminelles Umfeld einzudringen, um besonders schwere Straftaten aufzuklären (Art. 285a StPO). Damit diese Zwangsmassnahme ergriffen werden darf, müssen – neben weiteren Voraussetzungen (Art. 286 StPO) – *zuvor* konkrete Hinweise auf eine bestimmte (schwere) Straftat vorliegen. Das heisst, es bedarf eines hinreichenden Tatverdachts.

Als „verdeckte Fahndung“ gilt, wenn Angehörige der Polizei im Rahmen kurzer Einsätze und ohne Legende in einer Art und Weise, dass ihre wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, Verbrechen und Vergehen aufzuklären versuchen und dabei insbesondere Scheingeschäfte abschliessen oder den Willen zum Abschluss vortäuschen (Art. 298a StPO). Auch für diese strafprozessuale Zwangsmassnahme gilt, dass sie nur angeordnet werden darf, wenn – neben weiteren Voraussetzungen (Art. 298b StPO) – ein hinreichender Tatverdacht besteht. Das heisst, eine Straftat ist vermutlich schon ausgeführt worden bzw. wird gerade ausgeführt. Die verdeckte Fahndung ist weniger einschneidend als die verdeckte Ermittlung und daher an weniger hohe Voraussetzungen geknüpft.

Dieses differenzierende Begriffsverständnis – verdeckte Ermittlung einerseits, verdeckte Fahndung andererseits – hat sich erst seit der StPO-Revision vom 14.12.2012 (in Kraft seit 1.5.2013) etabliert. Der Gesetzgeber reagiert mit dieser StPO-Revision auf einen Bundesgerichtsentscheid (BGE 134 IV 266), der unter dem alten Recht „jedes Anknüpfen von Kontakten mit einer verdächtigen Person zu Ermittlungszwecken durch einen nicht als solchen erkennbaren Polizeiangehörigen ungeachtet des Täuschungsaufwandes und der Eingriffsintensität als verdeckte Ermittlung“ qualifizierte. Die vorherige abweichende Praxis der Strafverfolgungsbehörden wurde damit unterbunden bzw. verunmöglicht.

Verdeckte Ermittlungen oder Fahndungen sind nur dann durch die StPO legitimiert, wenn schon „etwas passiert“ ist oder „gerade passiert“ (tatverdachtsabhängige Strafverfolgung). Dies macht die StPO deutlich, die immer einen hinreichenden Tatverdacht verlangt (vgl. Art. 197 Abs. 1 lit. b StPO). Für präventive oder sicherheitspolizeiliche Einsätze, in denen Polizeibeamte unter Verheimlichung ihrer Identität im Internet Kontakte zu Personen aufnehmen bzw. mit ihnen kommunizieren, um erst herauszufinden, ob *es zukünftig* – im Verlaufe des Kontaktes – eventuell zu einer strafbaren Handlung kommen wird bzw. die Absicht entsteht, eine solche auszuführen, gibt es keine gesetzliche Grundlage in der StPO. Solche „verdachtsunabhängigen“ verdeckten Ermittlungen bzw. Fahndungen können nur gestützt auf Polizeigesetze durchgeführt werden. Weil die Gesetzgebungskompetenz für das Polizeirecht bei den Kantonen liegt, muss je nach Ort, wo diese Massnahme ausgeführt werden soll, eine kantonale polizeigesetzliche Grundlage gegeben sein.

Viele Kantone haben seit dem 1.1.2011, dem Inkrafttreten der StPO, eine polizeigesetzliche Grundlage für tatverdachtsunabhängige verdeckte Ermittlungen bzw. Fahndungen eingeführt. Weil diese Gesetze teilweise vor der StPO-Revision vom 14.12.2012 angepasst wurden, konnte die begriffliche Differenzierung zwischen Ermittlung und Fahndung nicht in allen berücksichtigt werden. Dies muss bei der Diskussion der kantonalen Polizeigesetze immer mitbedacht werden.

solchen verdeckten Fahndungen bzw. Ermittlungen zunächst nicht um eine Strafverfolgungsmassnahme. Es fehlt der hierzu notwendige hinreichende Tatverdacht (vgl. Art. 197 Abs. 1 lit. b; 298b Abs. 1 lit. a StPO). Daher spricht man von präventiver verdeckter Fahndung bzw. Ermittlung (auch: verdachtsunabhängiger verdeckter Vorermittlung).

Bis zum 31.12.2010 existierte eine gesetzliche Grundlage für solche Massnahmen im Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE). Mit der Einführung der StPO fiel diese jedoch dahin. Da es sich bei diesen Massnahmen um einen Eingriff in die Freiheitsrechte der Kommunikationspartnerin/des Kommunikationspartners handelt und die Gefahrenabwehr in den Kompetenzbereich der Kantone fällt, bedarf es für die präventive verdeckte Fahndung bzw. Ermittlung einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Polizeirecht oder in einem Spezialgesetz. Präventive verdeckte Fahndungen bzw. Ermittlungen können deshalb derzeit nur durch diejenigen Kantone durchgeführt werden, die eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen haben.

Im Zusammenhang mit dem Wegfall des BVE erhielt die Schweizerische Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) vom Bundesrat den Auftrag sicherzustellen, dass präventive verdeckte Ermittlung weiterhin durchgeführt wird. Dies gelang durch eine rechtliche Übergangslösung: KOBİK wurde vom Zwangsmassnahmengericht des Kantons Schwyz, der über eine entsprechende rechtliche Grundlage verfügt, als verdeckter Ermittler ernannt und führt seither verdachtsunabhängige Recherchen im Bereich Pädokriminalität im Internet durch (Vereinbarung betreffend Zusammenarbeit bei den polizeilichen Vorermittlungen im Internet zur Bekämpfung der Pädokriminalität [Monitoring von Chat-Räumen], vgl. KOBİK 2012). Aus rechtlicher Sicht ist noch nicht vollständig geklärt, ob die Verwertung von Beweismitteln in Kantonen, die über keine entsprechende rechtliche Grundlage oder über eine rechtliche Grundlage mit einer tieferen Eingriffsintensität verfügen, zulässig ist (vgl. Kapitel 5.2.6).

Die verdachtsunabhängigen verdeckten Recherchen von KOBİK auf Grundlage der Schwyzer Rechtsordnung betreffen das Monitoring von Chat-Räumen⁹ sowie Recherchen in sogenannten privaten Peer-to-Peer-Tauschbörsen/Darknet¹⁰ und Tor-Netzwerken¹¹, die zu Verhaltensweisen und zum Austausch von Darstellungen genutzt werden können, die gegen Art. 135 oder 197 StGB verstossen. KOBİK führt darüber hinaus aktive Recherchen in Peer-to-Peer-Netzwerken und Share- bzw. Filehostern¹² aus, die für jedermann zugänglich sind: Aufgrund des öffentlichen Charakters dieser Netzwerke benötigt KOBİK keine gesetzliche Grundlage, um diese Daten herunterzuladen.

⁹ In diesem Fall nehmen Ermittlerinnen oder Ermittler mit einer falschen Identität eines Kindes oder Jugendlichen an Chatforen im Internet teil, um pädophile Täterinnen und Täter zu identifizieren und zu überführen, die diese Foren nutzen, um in sexueller Absicht Kontakte zu Kindern und Jugendlichen zu knüpfen.

¹⁰ Darknet bezeichnet private Peer-to-Peer-Netzwerke; im Gegensatz zu herkömmlichen P2P-Netzwerken werden die Verbindungen nicht automatisch und willkürlich hergestellt, sondern die Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen ihre Verbindungen untereinander manuell her. Neue Teilnehmende müssen in der Regel von einer Teilnehmerin/einem Teilnehmer eingeladen werden. Dies bietet den Nutzerinnen und Nutzern eine höhere Sicherheit als die konventionellen P2P-Netzwerke, da der Zugriff auf das Netzwerk nicht ohne weiteres möglich ist und Aussenstehende in der Regel nicht über die Existenz des Netzwerks informiert sind.

¹¹ Über das Tor-Netzwerk ist es möglich, anonym im Internet zu surfen, da die Verbindungsdaten anonymisiert werden z.B. beim Web-Browsing, Instant Messaging, E-Mail und Peer-to-Peer-Tauschbörsen. Damit werden die Nutzerinnen und Nutzer vor einer Analyse des Datenverkehrs geschützt; der Aufwand herauszufinden, wer von wo auf welche Inhalte zugreift, ist sehr hoch.

¹² Ein Share- bzw. Filehoster bietet Speicherplatz im Internet an. Nutzerinnen und Nutzer können von überall auf diese Daten (z.B. Videos, Computer-Spiele, Bücher, Musik) zugreifen und diese für den öffentlichen Zugriff freigeben.

Falls dabei strafrechtlich relevante Gewaltdarstellungen oder Pornografie festgestellt werden, ergibt das einen Anfangsverdacht (gegen Unbekannt) und ermöglicht die Eröffnung eines Strafverfahrens.

Die Recherchen von KOBİK sind auf Schweizer Chats und in der Regel auf in der Schweiz wohnhafte Personen beschränkt. Bei begründetem Verdacht auf strafrechtlich relevantes Verhalten durch eine Teilnehmerin/einen Teilnehmer an einem Chat oder einer Nutzerin/einen Nutzer einer privaten oder öffentlichen Peer-to-Peer-Tauschbörse leitet KOBİK die auf Basis der Recherchen erstellten Verdachtsdossiers an den jeweils zuständigen Wohnsitzkanton der verdächtigen Person zur Bearbeitung weiter. In der Regel werden im zuständigen Kanton daraufhin entsprechende polizeiliche Massnahmen (z.B. Hausdurchsuchungen) eingeleitet. Mittlerweile verfügen verschiedene Kantone über rechtliche Grundlagen, die die verdachtsunabhängige verdeckte Ermittlung ermöglichen; einige wenige Kantone führen zudem auch selbst solche Ermittlungen durch.

1.2 Auftrag und Zielsetzung

Das Ziel der Untersuchung ist es, die Aktivitäten der Kantone im Bereich des abwehrenden Kinder- und Jugendmedienschutzes zu erheben und zu überprüfen. Dabei sollen aktuelle Entwicklungen aufgezeigt, eine Einschätzung des Handlungsbedarfs und entsprechende Empfehlungen formuliert werden.

Das Mandat umfasst konkret folgende Fragestellungen:

1. *Regulierungsaktivitäten der Kantone*

- Welche gesetzlichen Bestimmungen zur Abstützung und Umsetzung der Selbstregulierungs- und Sanktionsmassnahmen der Branchen bestehen auf kantonaler Ebene oder sind derzeit in Erarbeitung?
- Welche weiteren Regulierungsaktivitäten bestehen in den Kantonen im Bereich des Jugendmedienschutzes oder sind derzeit in Erarbeitung?
- Wie werden die bestehenden Regulierungsbestimmungen der Kantone durchgesetzt und bei Nichtbefolgen sanktioniert?
- Welche Akteure sind innerhalb der Kantone für die Regelerstellung, Durchsetzung und Sanktionierung zuständig?
- Welche formellen und informellen Verbindungen (personell, finanziell, rechtlich, symbolisch) bestehen zwischen den Regulierungsaktivitäten der zuständigen kantonalen Stellen und den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen?

2. *Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen durch die Kantone*

- Wie sieht der Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen in den Kantonen aus? Welche Akteure sind dafür zuständig?
- Zu wie vielen Verfahren und Verurteilungen kommt es in den Kantonen?
- Welche flankierenden Massnahmen bestehen in den Kantonen zur Durchsetzung strafrechtlicher Bestimmungen?
- Wie werden die flankierenden Massnahmen zur Durchsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen von den Kantonen umgesetzt (Regelerstellung, Durchsetzung und Sanktionierung)?

3. *Präventive verdeckte Ermittlung bezüglich verbotener Inhalte im Internet*

- Wie ist in den Kantonen die präventive verdeckte Ermittlung bezüglich verbotener Inhalte im Internet geregelt?
- Wie wird die präventive verdeckte Ermittlung bezüglich verbotener Inhalte im Internet in den Kantonen umgesetzt?
- Wie erfolgt das Zusammenspiel mit der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBİK?

4. *Beurteilung, Handlungsbedarf und Empfehlungen*

- Wie sind die Regulierungsaktivitäten (Regelerstellung, Durchsetzung und Sanktionierung) der Kantone zu beurteilen? Sind sie zielführend?
- Wie sind die Vollzugsmassnahmen sowie präventive Ermittlungen auf Ebene der Kantone zu beurteilen? Sind sie zielführend?
- Wo liegen allfällige Probleme in der Umsetzung bei den oben beschriebenen Aktivitäten?
- Welche Entwicklungen der Aktivitäten der Kantone im Bereich des abwehrenden Kinder- und Jugendmedienschutzes zeichnen sich ab?
- Was sind die aktuellen politischen Diskussionen?
- Wie sind die Möglichkeiten und Grenzen der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz einzuschätzen?
- Wie wird der Handlungsbedarf bezüglich der Aktivitäten der Kantone bzw. des Bundes im Bereich des Jugendmedienschutzes eingeschätzt?
- Welche Empfehlungen können formuliert werden?

1.3 **Vorgehen und Methoden**

Die Umsetzung des Forschungsmandats erfolgte in vier Phasen, die nachfolgend genauer beschrieben werden.

Sondierungsphase

In einem ersten Schritt wurde in einer Sondierungsphase der aktuelle Stand der drei untersuchten Bereiche aufgearbeitet. Zu diesem Zweck wurden einerseits Sondierungs- und Informationsgespräche mit Fachexpertinnen und -experten sowie zentralen Akteurinnen und Akteuren durchgeführt; eine Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner findet sich im Anhang (Anhang 5). Andererseits erfolgte ein Desk-Research zu themenrelevanten Dokumenten. Ziel der ersten Phase war es, einen Überblick über bei zentralen Akteurinnen und Akteuren bereits vorhandene Informationen und erste Informationen über kantonale Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten zu gewinnen, sowie die Recherchestrategie für jeden Frageblock festzulegen.

Erhebung bestehender Rechts- und Datengrundlagen

Teilweise parallel zur ersten Phase erfolgte in einer zweiten Phase die Erhebung bestehender Rechts- und Datengrundlagen. Dazu wurde in den kantonalen Rechtssammlungen nach gesetzlichen Grundlagen in den Bereichen öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträger und interaktive Unterhaltungssoftware bzw. Computer- und Videospiele (Frageblock 1) sowie gesetzliche Grundlagen zur präventiven verdeckten Ermittlung (Frageblock 3) gesucht. Im Hinblick auf den Fra-

geblock 2 (Vollzug von Art. 135 StGB und Art. 197 StGB) wurden die relevanten Daten der Strafurteilsstatistik (BFS 2012a) und der Polizeilichen Kriminalstatistik (BSF 2012b) ausgewertet.

Einschränkend bezüglich der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und daraus folgend auch für die Strafurteilsstatistik ist zu bemerken, dass diese lediglich die von der Polizei registrierten Straftaten umfasst, die an sie herangetragen oder durch ihre eigene Kontrolltätigkeit entdeckt wurden. Dies bedeutet, dass die Zahlen auch abhängig sind von der Anzeigebereitschaft der Bevölkerung, den Schwerpunkten der polizeilichen Tätigkeit und von Sicherheitskampagnen, die die Bevölkerung auf ein Thema besonders aufmerksam machen. Mit der PKS und der Strafurteilsstatistik wird daher lediglich ein bestimmter Anteil der strafrechtlich relevanten Vorfälle abgebildet.

Schriftliche Befragung

Aufbauend auf die ersten zwei Phasen wurde in der dritten Phase eine schriftliche Befragung durchgeführt. Befragt wurden die jeweils in den drei Themenbereichen zuständigen kantonalen Stellen. Diese Befragung ermöglichte einen Überblick über die Regulierungsaktivitäten der Kantone, die zentralen Akteure und die Umsetzung sowie eine Identifizierung von Problembereichen. Die Fragebogen an die für Film/interaktive Unterhaltungssoftware zuständigen kantonalen Stellen, die Polizeien sowie Staatsanwaltschaften liegen dem Bericht in Anhang 1-3 bei. Vor der Befragung wurde für die drei Fragebogen in jeweils zwei bis drei Kantonen bei den entsprechenden Stellen ein Pretest durchgeführt. Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über den Rücklauf in den drei Befragungen. Für die Auswertung wurden die Antworten mit Ausnahme einzelner spezifisch im Fragebogen gekennzeichneten Fragen anonymisiert.

Während die Adressatinnen und Adressaten bei den Befragungen der Polizeien und Staatsanwaltschaften bekannt waren, stellte sich die Identifikation einer zuständigen Stelle bei der Befragung der Kantone zu den Themen Regulierung im Bereich Film und interaktive Unterhaltungssoftware teilweise als schwierig oder in einzelnen Kantonen als unmöglich heraus. Dies betraf insbesondere Kantone mit einem liberalisierten System, die entweder über keine Gesetzesgrundlage zum Thema mehr verfügen oder eine solche nicht mehr anwenden. Diese Umstände stellen mithin die Hauptgründe dar für einen Verzicht auf eine Teilnahme an der Befragung. Die Angaben aus der Recherche zu bestehenden Rechtsgrundlagen konnten in diesen Fällen nicht verifiziert werden. Im vorliegenden Bericht wird darauf jeweils hingewiesen.

Tabelle 1-1: Rücklauf schriftliche Befragungen

	Film/Games	Polizei	Staatsanwaltschaften
N=	21	22	20
AG	●	●	●
AI		●	●
AR	●		●
BE	●	●	●
BL	●	●	●
BS	●	●	●
FR		●	●
GE	●		
GL	●	●	●
GR	●		●
JU	●	●	●
LU	●	●	●
NE	●	●	
NW	●	●	●
OW	●	●	●
SG	●	●	●
SH	●		●
SO		●	●
SZ			●
TG	●	●	●
TI		●	
UR	●	●	
VD	●	●	
VS	●	●	
ZG	●	●	●
ZH	●	Kapo ● Stapo ●	●

Fokusgruppen

In einer vierten Phase wurden die empirischen Befunde, Einschätzungen über Problembereiche, Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen von Fokusgruppen diskutiert. Eine Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer findet sich im Anhang (Anhang 5), ebenso wie die verwendeten Gesprächsleitfäden (Anhang 4).

1.4 Berichtsaufbau

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut: In Kapitel 2 folgen die Ergebnisse der Datenerhebung zu den Bereichen öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware. Kapitel 3 zeigt die gewonnenen Informationen im Bereich Strafverfolgungspraxis betreffend Art. 135 StGB und Art. 197 StGB auf und gibt die Auswertung der hier interessierenden statistischen Grundlagen wieder. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse im Bereich präventive verdeckte Fahndung bzw. Ermittlung erläutert. Jedes Kapitel schliesst mit einem Zwischenfazit. Die Beurteilungen, Handlungsbedarf und Empfehlungen folgen in Kapitel 5.

2 Kantonale Regulierungsaktivitäten Jugendmedienschutz

In diesem Kapitel werden die Befunde zu den kantonalen Regulierungsaktivitäten im Bereich Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen (z.B. Kino), Filme auf Bildtonträgern (z.B. DVD) und interaktiver Unterhaltungssoftware (Computer- und Videospiele) auf Trägermedien wiedergegeben.

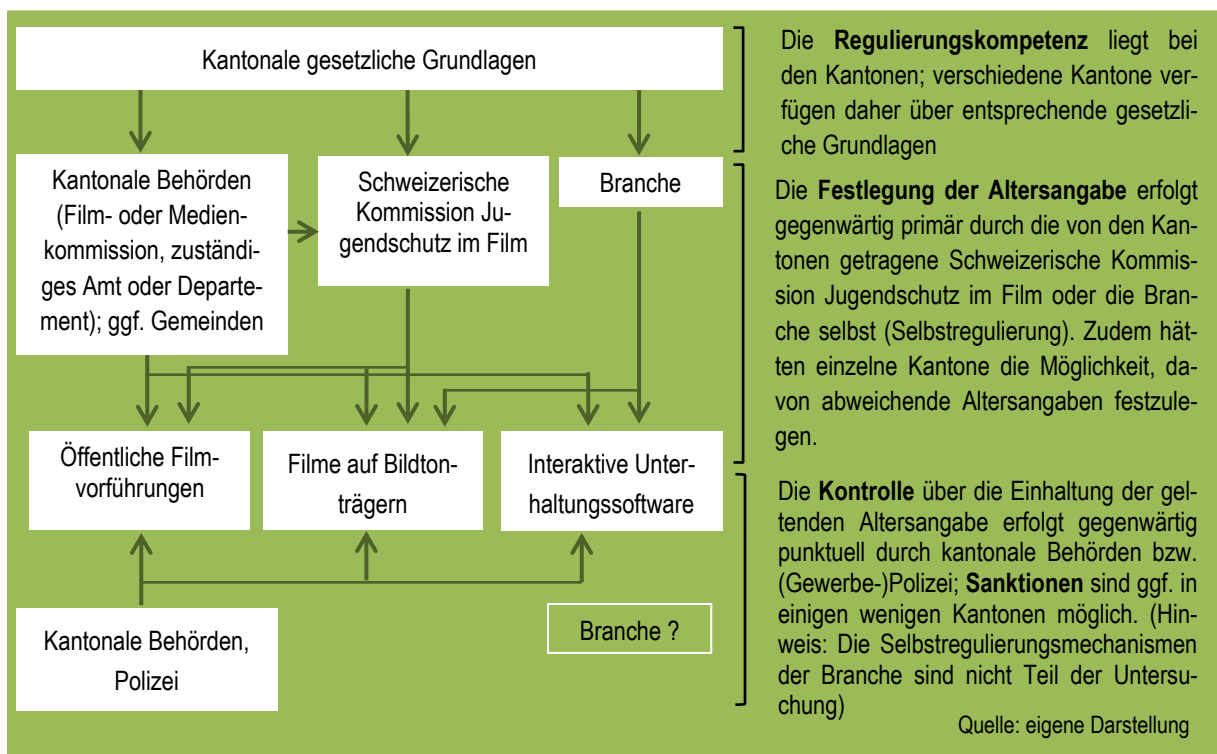
2.1 Kantonale Regulierungsaktivitäten

Im Hinblick auf die kantonalen Regulierungsaktivitäten interessieren die folgenden Aspekte: Verfügen die Kantone über gesetzliche Grundlagen zur Regelung des Jugendschutzes bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware (Computer- und Videospiele) sowie zur Abstützung und Umsetzung der Selbstregulierungs- und Sanktionsmassnahmen der Branchen und falls ja, wie sind diese Grundlagen ausgestaltet? Falls nicht, sind derzeit solche Grundlagen in Erarbeitung? Welche Akteurinnen und Akteure sind auf Kantonsebene zuständig für den Themenbereich bzw. für den Vollzug? Wie werden die Bestimmungen durchgesetzt und was für Sanktionsmöglichkeiten bestehen? Gibt es weitere Regulierungsaktivitäten im Bereich Jugendmedienschutz auf kantonaler Ebene und falls ja, welche?

2.1.1 Übersicht

Der abwehrende Jugendschutz im Bereich des Films sowie der interaktiven Unterhaltungssoftware ist folgendermassen organisiert (Abbildung 2-1):

Abbildung 2-1: Regulierung Jugendmedienschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware



2.1.2 Kantonale gesetzliche Bestimmungen

Forschungsfrage:

Welche gesetzlichen Bestimmungen zur Abstützung und Umsetzung der Selbstregulierungs- und Sanktionsmassnahmen der Branchen bestehen auf kantonaler Ebene oder sind derzeit in Erarbeitung?

Ausgangslage

Die Bereiche öffentliche Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern sind im Rahmen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film, die Anfang 2013 ihre Arbeit aufgenommen hat, geregelt. Die Vereinbarung über die Kommission wurden von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)¹³, dem Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema), dem Schweizerischen Video-Verband (SVV) sowie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) unterzeichnet (KKJPD 2011). Die Altersangabe entspricht in der Regel der aus dem deutschsprachigen Raum stammenden FSK¹⁴-Empfehlung; die Kommission behält sich jedoch vor, einzelne Filme selbst zu visionieren und gegebenenfalls eine von der FSK-Empfehlung abweichende Altersangabe zu empfehlen. Bei Filmen, für die keine FSK-Einstufung vorliegt – was insbesondere Filme aus Italien und dem französischen Sprachraum betreffen dürfte – nimmt die Kommission eine eigene Prüfung vor. Zwar ist die Vereinbarung auch von ProCinema unterzeichnet; dies verpflichtet die Kinobetreibenden und Filmverleihenden jedoch nicht, die von der Kommission empfohlene Altersangabe für öffentliche Vorführungen von Filmen zu übernehmen.¹⁵

Der Verkauf und Verleih von Filmen auf Bildtonträgern unterliegt der Selbstregulierung der Branche: Der SVV verfügt über einen Code of Conduct „Movie Guide“, der per Ende 2007 von Branchenteilnehmenden unterzeichnet wurde, die gemäss Angaben des SVV insgesamt 97% der Home-Entertainment-Branche abdecken.¹⁶ Der SVV verfügt zudem über einen Sanktionsausschuss, der die Einhaltung des Verhaltenskodexes überwacht. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung über die Kommission Jugendschutz im Film verpflichtet sich die Branche via SVV, die Altersangabe der Kommission zu übernehmen. Diese entspricht der FSK-Empfehlung, sofern die Kommission keine davon abweichende Altersangabe empfiehlt.

¹³ Nicht an der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film beteiligt ist der Kanton Tessin. Im Kanton Zürich ist zudem eine Beschwerde von drei Filmverleihern vor dem Zürcher Verwaltungsgericht hängig. Es wird geltend gemacht, dass ein Widerspruch zwischen der kantonalen Filmverordnung (KFIV vom 31. Oktober 2012, Stand 1.1.2013, LS 935.22) und dem Filmgesetz (Filmgesetz vom 7. Februar 1971, Stand 1.7.2010, LS 935.21) hinsichtlich des Zutrittsalters für Kinofilme besteht: Das Zutrittsalter liegt gemäss Verordnung bei 18 Jahren und entspricht damit der Vereinbarung zur Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film, aber nicht dem kantonalen Filmgesetz, das die Altersgrenze bei 16 Jahren festgelegt hat. Dieses Zutrittsalter kommt zum Tragen, wenn kein anderes Zutrittsalter festgelegt wurde. Auf Antrag der Filmverleiher kann es unterschritten werden.

¹⁴ Die „Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK)“ hat zur Aufgabe, Kinofilme und Filme auf digitalen oder analogen Trägermedien im Hinblick auf das Festlegen eines Freigabealters zu überprüfen; es bestehen fünf FSK-Alterskennzeichen (ab 0, 6, 12, 16 und 18 Jahren). www.fsk.de; 8.6.2014

¹⁵ Information von R. Gerber, Geschäftsleiter ProCinema; erfasst durch F. Saurwein, IPMZ, im Rahmen von Mandat 3 (Aus-schreibung des BSV im Rahmen des Programms „Jugend und Medien“: Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet) mit Nachricht vom 1.11.2013.

¹⁶ http://www.svv-video.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=64&lang=de; 13.8.2013

Der Bereich interaktive Unterhaltungssoftware fällt nicht in die Zuständigkeit der Schweizer Kommission Jugendschutz im Film. Gegenwärtig besteht in diesem Bereich eine freiwillige Selbstregulierung der Branche, die via Code of Conduct der Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) mit der Möglichkeit von Sanktionen bei Verstössen durchgeführt wird. Für die Festlegung der Altersangabe von Computer- und Videospiele wird das europäische PEGI-System (Pan European Game Information)¹⁷ übernommen.

Kantonale gesetzliche Grundlagen betreffend Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und/oder Filmen auf Bildtonträgern sowie interaktiver Unterhaltungssoftware

In 16 Kantonen bestehen gemäss den vorliegenden Informationen gesetzliche Grundlagen zum Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen (Tabelle 2-1). In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt und Wallis bestehen zudem gesetzliche Bestimmungen zum Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware.

Die restlichen 10 Kantone (Aargau, Appenzell-Innerrhoden¹⁸, Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz¹⁹, Thurgau, Uri²⁰) verfügen über ein liberalisiertes System und damit über keine gesetzlichen Grundlagen im Bereich Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und/oder interaktiver Unterhaltungssoftware.

Das Schutzalter für Kinofilme liegt gemäss den gesetzlichen Grundlagen bei 16 Jahren. Vereinzelt bezieht sich diese Altersangabe nicht nur auf den Inhalt des Films sondern zusätzlich auf die Tageszeit der Vorführung. In den meisten rechtlichen Grundlagen, die ein Schutzalter aufführen, ist zudem festgelegt, dass dieses unterschritten werden kann, wenn die Jugendlichen von Eltern, Erziehungsberechtigten oder Erwachsenen begleitet werden. Die mögliche sich daraus ergebende Reduktion beträgt 2-4 Jahre. In einigen wenigen Fällen schliessen die gesetzlichen Grundlagen eine solche Reduktion jedoch explizit aus; in einem Fall besteht diesbezüglich ein Widerspruch zwischen Gesetz und Verordnung.

Die Ergebnisse der Untersuchung zur Frage, wie diese gesetzlichen Grundlagen vollzogen werden, sind in Kapitel 2.1.3 bis 2.1.5 dargelegt.

¹⁷ Das europaweite PEGI-System (Pan-European Game Information) zur Vergabe von Altersempfehlungen wurde durch die Interactive Software Federation of Europe entwickelt und ersetzte 2003 national unterschiedliche Altersempfehlungssysteme. Das PEGI-Einstufungssystem unterscheidet zwischen fünf Altersstufen: ab 3, 7, 12, 16, 18 Jahren geeignet. Die Symbole des PEGI-Einstufungssystems sind auf der Vorder- und Rückseite der Verpackung aufgedruckt. <http://www.pegi.info/de>; 13.8.2013

¹⁸ Diese Information konnte nicht validiert werden, da der entsprechende Kanton nicht an der schriftlichen Befragung teilgenommen hat.

¹⁹ Diese Information konnte nicht validiert werden, da der entsprechende Kanton nicht an der schriftlichen Befragung teilgenommen hat.

²⁰ Das Gesetz über die Filmzensur im Kanton Uri (RB 30.1151 vom 1. Mai 1966) wurde am 9.2.2014 durch einen Volksentscheid aufgehoben. Die Aufhebung geht zurück auf einen parlamentarischen Vorstoss, der die Aufhebung mit der Begründung verlangte, dass Bundesnormen (z.B. Verbot von Gewaltdarstellungen) und die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film die veraltete kantonale Gesetzgebung überflüssig mache. (vgl. <http://www.urnerzeitung.ch/nachrichten/zentralschweiz/ur/uri/Auch-Uri-verabschiedet-sich-von-der-Filmzensur;art97,332625>; 10.2.2014)

Tabelle 2-1: Gesetzliche Grundlagen Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware

Kanton	Rechtsgrundlage
BL	<u>Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien SGS 545 vom 15. Oktober 2009, Stand 1. Januar 2013</u> <u>Verordnung zum Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien SGS 545.11 vom 18. Dezember 2012, Stand 1. Januar 2013</u>
BS	<u>Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien (FTG) SG 569.100 vom 9. Juni 2010, Stand 1. Januar 2013</u> <u>Verordnung zum Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien SG 569.110 vom 18. Dezember 2012, Stand 1. Januar 2013</u> <u>Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 SG 253.100, Stand 1. Januar 2013</u>
BL/BS	<u>Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend gemeinsame Medienkommission beider Basel vom 18. Dezember 2012 SG 569.150, Stand 1. Januar 2013</u>
FR	<u>Gesetz vom 15. November 1977 über das Filmwesen und das Theater SGF 953.1, Stand 1.1.2011¹</u> <u>Ausführungsreglement vom 27. November 1978 zum Gesetz vom 15. November 1977 über das Filmwesen und das Theater SGF 953.11, Stand 1.1.2011¹</u>
GE	<u>Loi sur les spectacles et les divertissements (LSD) RSG I 3 05 du 4 décembre 1992, Etat au 3.9.2012</u> <u>Règlement concernant les spectacles et divertissements (RSD) RSG I 3 05.03 du 11 août 1993, Etat au 3.6.2013</u>
GL	<u>Kantonales Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Filmwesen GS IX B/23/1 vom 6. Mai 1979, Stand 1.10.1987²</u> <u>Verordnung über Einrichtung und Betrieb von Unternehmen der Filmvorführung (IX B/23/2) vom 22. November 1978, Stand 1.1.1988²</u>
GR	Kein Gesetz <u>Filmverordnung BR 935.400 vom 21. Mai 1966, Stand 1.1.2001</u>
JU	<u>Loi sur les spectacles et les divertissements RSJ 935.41 du 24 juin 1998, Etat au 1.1.2007</u> <u>Ordonnance sur les spectacles et les divertissements RSJ 935.411 du 26 janvier 1999, Etat au 1.2.1999</u>
LU	<u>Gewerbepolizeigesetz SRL Nr. 955 vom 23. Januar 1995, 1.1.2011</u> <u>Gewerbepolizeiverordnung SRL Nr. 956 vom 4. April 1995, Stand 1.1.2013</u>
NE	<u>Loi sur le cinéma (LCiné) RSN 933.40 du 28 janvier 2003, Etat au 1.1.2011</u> <u>Règlement d'exécution de la loi sur le cinéma RSN 933.401 du 2 avril 2003, Etat au 28.5.2013</u>
SG	<u>Kinogesetz sGs 554.1 vom 22. Januar 2008, Stand 1.3.2008</u>
SO ⁴	<u>Verordnung über das Filmwesen GS 434.54 vom 3. März 1971, Stand 1.7.1971</u> <u>Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches GS 311.1</u>

Kanton	Rechtsgrundlage
	<u>vom 14. September 1941, Stand 1. Januar 2011</u>
TI	<u>Legge sul cinema del 9 novembre 2005 (5.5.1.3), Stato 1.1.2011⁴</u>
	<u>Regolamento di applicazione della Legge sul cinema del 19 ottobre 2010 (5.5.1.3.1), Stato 22.10.2010⁴</u>
UR	<u>Gesetz über die Filmzensur im Kanton Uri RB 30.1151 vom 1. Mai 1966, Stand 1. Mai 2008⁵</u>
VD	<u>Loi sur le cinéma, les vidéogrammes et les logiciels de loisirs (LCin) RSV 443.11 du 27 juin 2006, Etat au 1.1.2009</u>
	<u>Règlement d'application de la loi du 27 juin 2006 sur le cinéma, les vidéogrammes et les logiciels de loisirs (RLCin) RSV 443.11.1 du 29 novembre 2006, Etat au 1.12.2006</u>
VS	<u>Gesetz über die Gewerbepolizei SGS 930.1 vom 8. Februar 2007, Stand 1. Januar 2010</u>
	<u>Jugendgesetz SGS 850.4 vom 11. Mai 2000, Stand 1.1.2013</u>
	<u>Reglement betreffend verschiedene Einrichtungen für die Jugend SGS 850.402 vom 9. Mai 2001, Stand 9. Mai 2001</u>
ZG	<u>Filmgesetz BGS 422.1 vom 6. Juli 1972, Stand 1. Januar 2004⁶</u>
ZH	<u>Filmgesetz LS 935.21 vom 7. Februar 1971, Stand 1.7.2010⁷</u>
	<u>Kantonale Filmverordnung (KFIV) LS 935.22 vom 31. Oktober 2012, Stand 1.1.2013⁷</u>

Bemerkung: Als Stand der gesetzlichen Grundlage wird die letzte vermerkte Änderung angegeben, falls der Stand nicht explizit im Dokument vermerkt ist.

¹ Gemäss Medienmitteilung vom 23.10.2013 der Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, das Gesetz aufzuheben (vgl. <http://www.fr.ch/dsj/de/pub/aktuelles.cfm>; „Abspann des Gesetzes über das Filmwesen und das Theater“, 23.10.2013). Der Kanton verzichtete darauf, an der schriftlichen Befragung teilzunehmen.

² Diese gesetzlichen Grundlagen werden mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Handels- und Gewerbebetätigkeiten vom 5. Mai 2013 und der dazugehörigen Verordnung bis Ende März 2014 aufgehoben. Im neuen Gesetz über die Handels- und Gewerbebetätigkeiten finden sich in Art. 13ff Bestimmungen zum Jugendmedienschutz.

⁴ Diese Informationen konnten nicht validiert werden, da der entsprechende Kanton nicht an der schriftlichen Befragung teilgenommen hat.

⁵ Dieses Gesetz wurde im Verlauf der Untersuchung am 9.2.2014 per Volksabstimmung aufgehoben.

⁶ Eine Totalrevision des Gesetzes war zum Untersuchungszeitpunkt in Vernehmlassung.

⁷ Der Kanton Zürich war zum Untersuchungszeitpunkt an einer Totalrevision des Filmgesetzes vom 7.2.1971 in der Fassung vom 1.7.2010. Dabei soll der Regelungsbereich auf Trägermedien ausgedehnt werden.

Auswirkungen der Vereinbarung über die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film auf die kantonale Rechtsordnung

Die Vereinbarung über die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film hatte gemäss den aus der schriftlichen Befragung der für das Thema zuständigen kantonalen Stellen vorliegenden Informationen in 7 Kantonen direkte Auswirkungen auf die kantonalen rechtlichen Grundlagen (Tabelle 2-2). In den Kantonen Genf, Luzern, Neuenburg und Zug führte die Vereinbarung zu einem Anpassungsbedarf der bestehenden Rechtsgrundlagen.

- Genf: Adaption der rechtlichen Grundlagen, um die Festlegung einer Altersempfehlung für öffentliche Filmvorführungen im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung zu ermöglichen.
- Luzern: Die Gewerbepolizeiverordnung (SRL Nr. 956) des Kantons Luzern verweist seit dem 1.1.2013 betreffend Jugendschutz im Filmwesen auf die Altersempfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film (vgl. § 3a), während vor der Revision das Zutrittsalter generell bei 16 Jahren lag, sofern das Bildungs- und Kulturdepartement nichts anderes festgelegt hat oder das Kind von einer erziehungsberechtigten erwachsenen Person begleitet wurde (vgl. alt § 3a). Die Festlegung der Altersempfehlung für öffentliche Filmvorführungen liegt gemäss Verordnungstext daher nicht mehr beim Bildungs- und Kulturdepartement (vgl. alt § 3b), sondern bei der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film, in der das Bildungs- und Kulturdepartement für den Kanton Luzern die Anliegen des Jugendschutzes vertritt (vgl. § 3b). Damit war der Kanton Luzern zum Zeitpunkt der Untersuchung der einzige Kanton, in dessen gesetzlichen Grundlagen explizit auf die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film verwiesen wird.
- Neuenburg: Im Kanton Neuenburg ist eine Harmonisierung der für die Altersempfehlung relevanten Altersklassen im Gang.
- Zug: Im Kanton Zug wird das Filmgesetz vom 6. Juli 1972 (BGS 422.1) totalrevidiert; das „Gesetz über den Jugendschutz betreffend Filme und audiovisuelle Trägermedien (FATG)“²¹ befand sich zum Zeitpunkt dieser Untersuchung im Vernehmlassungsverfahren. Wichtige Neuerungen sind die Möglichkeit, dass der Regierungsrat die Altersempfehlung mittelbar durch generelle Verweisung auf die Empfehlungen einer geeigneten Institution festlegt, die die bisherigen kantonalen Einzelentscheide ablösen sowie der Einbezug des Verkaufs von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware. Vom Geltungsbereich des Gesetzes explizit ausgenommen sind Medien, die nicht mittels physischer Datenspeicher übertragen werden.

In den Kantonen Glarus und Uri werden zum Zeitpunkt der Untersuchung bestehende Rechtsgrundlagen ausser Kraft gesetzt, im Kanton Glarus wird ausserdem eine spezifische Rechtsgrundlage neu geschaffen (vgl. Tabelle 2-2). Im Kanton Obwalden wurde infolge der Entwicklungen zu einer Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film die Verordnung zum Gesetz über die Jugendhilfe vom 14.12.1973 durch ein Kinder- und Jugendförderungsgesetz (GDB 874.1) vom 6.12.2012 ersetzt, das keine Bestimmungen zum Thema Medien enthält: Die in der alten Verordnung unter Art. 5 erwähnte kantonale Kommission für Medienfragen wurde schon früher sistiert, da diese Kommission sehr wenig Aufträge hatte.

²¹ Ergebnis 1. Lesung RR vom 24. September 2013;
<http://www.zg.ch/behorden/regierungsrat/vernehmlassungen/totalrevision-des-filmgesetzes-neu-gesetz-ueber-den-jugendschutz-betreffend-filme-und-audiovisuelle-traegermedien-fatg>

Von den Änderungen betroffen ist bzw. war gemäss der schriftlichen Befragung insbesondere der Bereich öffentliche Filmvorführungen;²² lediglich im Kanton Zug²³ betreffen die Anpassungen gemäss eigenen Angaben auch den Verkauf von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware.

Tabelle 2-2: Auswirkungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film

N=26	Bestehende Rechtsgrundlagen wurden/werden angepasst	Bestehende Rechtsgrundlagen wurden/werden ausser Kraft gesetzt	Eine spezifische Rechtsgrundlage wurde/wird neu geschaffen	Bisher keine Auswirkungen	Keine Beantwortung
AG					(1)
AI					(2)
AR					(1)
BE				●	
BL				●	
BS				●	
FR					(2)
GE	●				
GL		●	●		
GR				●	
JU				●	
LU	●				
NE	●				
NW				●	
OW		●			
SG				●	
SH				●	
SO					(2)
SZ					(2)
TG				●	
TI					(2)
UR		●			
VD				●	
VS				●	
ZG	●				
ZH					(1)

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Welche Auswirkungen hatte/hat diese Vereinbarung auf die kantonale Rechtsordnung?“; (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie „keine Beantwortung möglich“; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

In 11 Kantonen hatte die Schaffung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film bisher keine Auswirkungen auf die kantonale Rechtsordnung. Dies betrifft insbesondere Kantone mit liberalisiertem System, die die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen kürzlich (z.B. Kanton Thurgau auf 2013) oder bereits seit längerem (z.B. Kanton Bern auf 2001) aufgehoben haben. Die Ausarbei-

²² Diese Angaben liegen von den folgenden Kantonen vor: Genf, Glarus, Luzern (Änderung bereits in Kraft), Neuenburg, Uri.

²³ Änderung zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht in Kraft; vgl. Tabelle 2-1.

tung der Vereinbarung zur Schaffung der Schweizerischen Kommission wurde mit einzelnen kantonalen gesetzlichen Grundlagen koordiniert (z.B. Basel-Stadt, Waadt), daher besteht in diesen Fällen gegebenenfalls lediglich punktuell Anpassungsbedarf (z.B. Ausführungsreglement des Kantons Waadt hinsichtlich Altersgrenzen und Funktionieren der Kommission; RLCin; RSV 443.11.1).

2.1.3 Regelerstellung

Forschungsfrage:

Welche Akteure sind innerhalb der Kantone für die Regelerstellung, Durchsetzung und Sanktionierung zuständig?

Kantonale Film- oder Medienkommissionen

Gemäss den Informationen aus der schriftlichen Befragung verfügen gegenwärtig lediglich die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Wallis, Waadt und Genf über eine kantonale Film- oder Medienkommission mit Aufgaben im Bereich Jugendmedienschutz. Die Filmkommission des Kantons Wallis ist jedoch gemäss eigenen Angaben im Moment nicht aktiv. Zudem sieht die Gewerbeполиzeiverordnung des Kantons Luzern vor, dass das Bildungs- und Kulturdepartement beispielsweise eine Zweitbeurteilung einer Alterseinstufung von der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film verlangen kann, wenn die Empfehlung aus seiner Sicht dem Jugendschutz nicht ausreichend Rechnung trägt (vgl. § 3b der Gewerbeполиzeiverordnung SRL Nr. 956, vom 1.1.2013). Die Filmkommission des Kantons Uri ist seit 1996 vakant und wurde im Zuge der Aufhebung des Filmzensurgesetzes 2014 (vgl. Tabelle 2-1) aufgehoben. Für den Kanton Freiburg kann davon ausgegangen werden, dass die in den Gesetzesgrundlagen erwähnte Filmkommission im Zuge der Ausserkraftsetzung des Film- und Theatergesetzes (vgl. Tabelle 2-1) aufgehoben wird, wie dies in anderen Kantonen bereits geschehen ist (z.B. Bern, Graubünden, Obwalden). Es konnten keine Angaben darüber erhoben werden, ob die in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen der Kantone Solothurn und Tessin vorgesehenen Filmkommissionen noch aktiv sind, da diese Kantone darauf verzichtet haben, an der schriftlichen Befragung teilzunehmen (vgl. Kapitel 1.3).

Die Zuständigkeit der gegenwärtig aktiven Film- und Medienkommissionen erstreckt sich in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt auf öffentliche Filmvorführungen sowie den Verkauf von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware; die Filmkommission des Kantons Genf beschäftigt sich gemäss eigenen Angaben lediglich mit öffentlichen Filmvorführungen.

Die Schaffung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film hatte gemäss der schriftlichen Befragung verschiedene Auswirkungen auf die Aufgaben und Tätigkeiten der kantonalen Film- und Medienkommissionen:

- Basel-Landschaft, Basel-Stadt: Die bikantonale Medienkommission anerkennt die Freigaben der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film und führt keine eigenen Visionierungen mehr durch; theoretisch wäre dies aber möglich und gegebenenfalls denkbar, wenn ein Kino einen Film zeigen möchte, der nur in Basel-Landschaft und/oder Basel-Stadt läuft und die Schweizerische Kommission keine Altersempfehlung herausgegeben hat.

- Genf, Waadt: Während die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film das sogenannte „âge légal“ festlegt, legt die kantonale Kommission in Zukunft nur noch das sogenannte „âge suggéré“ fest, das vom ersteren abweichen kann.²⁴
- Wallis: Durch die Schaffung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film wurde die bisher bestehende Zusammenarbeit mit den Kantonen Genf und Waadt aufgehoben und die Altersempfehlungen der Schweizerischen Kommission übernommen.

Tabelle 2-3: Kantonale Film- und Medienkommissionen

N= 10	Aktiv/inaktiv/wird aufgehoben	Zuständigkeit		
		Öffentliche Filmvorführungen	Filme auf Bildtonträgern	Interaktive Unterhaltungssoftware
BL	aktiv	●	●	●
BS	aktiv	●	●	●
FR ¹	inaktiv/wird aufgehoben			
GE	aktiv	●		
LU ²	(aktiv)			
SO ¹	keine aktuellen Informationen			
TI ¹	keine aktuellen Informationen			
UR	inaktiv/wird aufgehoben			
VD	aktiv	●	●	●
VS	inaktiv			

Quellen: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Verfügt Ihr Kanton über eine kantonale Film- oder Medienkommission mit Aufgaben im Bereich des Jugendmedienschutzes?“; Desk-Research.

Bemerkung: Kantone, die nicht an der schriftlichen Befragung teilgenommen haben und für die sich aus der Recherche der kantonalen gesetzlichen Grundlagen keine Hinweise darauf ergeben haben, dass sie über eine kantonale Film- oder Medienkommission verfügen, werden in der vorliegenden Tabelle nicht berücksichtigt.

¹ Zu diesen Kantonen konnten keine aktuellen Informationen erhoben werden, da diese Kantone auf eine Teilnahme an der schriftlichen Befragung verzichtet haben; die Angaben aus der Recherche der kantonalen Gesetzessammlungen konnten daher nicht validiert werden. Im Kanton Freiburg ist gemäss den vorliegenden Informationen die Aufhebung des Film- und Theatergesetzes (vgl. Tabelle 2-1) und damit vermutlich auch der Filmkommission im Gange.

² Keine Filmkommission; Kompetenz liegt beim Bildungs- und Kulturdepartement, das bei Bedarf aktiv würde.

Festlegung des kantonal geltenden Zutrittsalters für öffentliche Filmvorführungen

15 von 21 und damit die grosse Mehrheit der Kantone, die an der schriftlichen Befragung teilgenommen haben, gibt an, dass das kantonal geltende Zutrittsalter für öffentliche Filmvorführungen von der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film festgelegt wird (vgl. Tabelle 2-4).²⁵ In

²⁴ Das „âge légal“ entspricht dem Zutrittsalter zu Kinofilmen, das allenfalls an der Kinokasse durchgesetzt wird, indem Personen, die jünger als das festgelegte Alter sind, der Zutritt verwehrt wird. Das „âge suggéré“ hingegen dient lediglich als Orientierungshilfe für Konsumentinnen und Konsumenten bzw. Erziehungsberechtigte im Sinne einer Empfehlung – Personen, die das Zutrittsalter erreicht haben, aber jünger als das empfohlene Alter sind, wird der Zutritt zum Film nicht verwehrt. Vgl. dazu die gemeinsame Website „FilmAges“ der Kantone Genf und Waadt: <http://www.filmages.ch/>; 05.12.2013.

²⁵ Es ist an dieser Stelle zu beachten, dass das von der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film festgelegte Zutrittsalter gegenwärtig lediglich eine Empfehlung an die Kantone darstellt und rechtlich nur bindend ist, wenn eine ent-

den Kantonen Glarus, Luzern und Neuenburg hat zusätzlich eine nicht näher bezeichnete kantonale Behörde gewisse Zuständigkeiten in dieser Frage. In den Kantonen Graubünden und St. Gallen liegt die Kompetenz explizit bei den Kinobetreibenden und den Gemeinden, die das Zutrittsalter festlegen können. Im Kanton St. Gallen kann zudem die Regierung Einschränkungen erlassen.

Das Zutrittsalter, das einem Grossteil der Kantone empfohlen wird, orientiert sich daher gemäss der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (KKJPD 2011) an bestehenden Entscheiden des deutschen Systems der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK). Die Kommission beurteilt Filme, bei denen noch keine Einstufung durch die FSK besteht oder bei denen im Verfahren nach Art. 3 Abs. 3 der Vereinbarung von der FSK-Einstufung abgewichen werden soll.

Tabelle 2-4: Zuständiges Gremium öffentliche Filmvorführungen

	Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film	Kantonale Film- oder Medienkommission	Kantonale Behörde	Anderes Gremium, nämlich:	Keine Beantwortung
N= 26					
AG	●				
AI					(2)
AR	●				
BE	●				
BL	●				
BS	●				
FR					
GE	●				
GL	●		●		
GR				Kinobetreibende; ¹ Gemeinden ²	
JU					(1)
LU	●		●		
NE	●		●		
NW					(1)
OW	●				
SG				Kinobetreibende; ³ Regierung; ⁴ Ge- meinden ⁵	
SH	●				
SO					(2)
SZ					(2)
TG	●				
TI					(2)
UR					(1)
VD	●	(●) ⁶			

sprechende kantonale Gesetzesgrundlage besteht. Zum Zeitpunkt der Untersuchung verpflichtete lediglich ein Kanton die Branche in den gesetzlichen Grundlagen explizit zur Übernahme dieser Altersangabe. In 10 weiteren Kantonen sind die Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen gesetzlich dazu verpflichtet, Filme nur mit Deklaration einer Altersangabe zu zeigen (vgl. Kapitel 2.1.4); es besteht jedoch keine Verpflichtung, die Altersempfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film zu übernehmen. Da auf Seite der Branche keine entsprechenden Selbstregulierungsmaßnahmen mit Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bestehen, sind die Branchenteilnehmer daher mit Ausnahme eines Kantons nicht dazu verpflichtet, die Vorgabe der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film zu übernehmen.

	Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film	Kantonale Film- oder Medienkommission	Kantonale Behörde	Anderes Gremium, nämlich:	Keine Beantwortung
N= 26					
VS	●				
ZG	●				
ZH					(1)

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Welches Gremium legt das für öffentliche Filmvorführungen in Ihrem Kanton geltende Zutrittsalter fest?“

Bemerkungen: Zusätzliche Antwortkategorien waren „Film- oder Medienkommission eines anderen Kantons“ sowie „Behörde eines anderen Kantons“; diese wurden jedoch nicht angekreuzt und wurden daher nicht in die vorliegende Tabelle übernommen. (1) Keine Beantwortung dieser Frage; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

¹ Gemäss Angaben aus der schriftlichen Befragung bedeutet dies faktisch, dass die Empfehlungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film übernommen werden.

² Die Gemeinden können als zuständige Kontrollbehörde das Zutrittsalter heraufsetzen (vgl. Art. 19 Filmverordnung, BR 935.400 vom 21. Mai 1966, Stand 1.1.2001).

³ Generell gilt das Zutrittsalter 16 (Ausnahme bei Begleitung durch eine erziehungsberechtigte Person), die Kinos können aber gemäss Art. 4 Abs. 1 Kinogesetz (sGs 554.1 vom 22. Januar 2008, Stand 1.3.2008) das Zutrittsalter herabsetzen, wenn ein Film für Kinder/Jugendliche unter dem generellen Zutrittsalter geeignet ist.

⁴ Gemäss Art. 4 Abs. 3 Kinogesetz (sGs 554.1 vom 22. Januar 2008, Stand 1.3.2008) kann die Regierung durch Verordnung Einschränkungen erlassen; insbesondere kann sie die von einer Fachstelle oder einem Branchenverband festgesetzten Zutrittsalter für verbindlich erklären.

⁵ Gemäss Art. 5 Abs. 1 Kinogesetz (sGs 554.1 vom 22. Januar 2008, Stand 1.3.2008) kann bei entgeltlichen Filmvorführungen ausserhalb von Kinos die politische Gemeinde das Zutrittsalter auf Gesuch der Veranstalterin oder des Veranstalters herabsetzen.

⁶ Gemäss dem LCin (RSV 443.11 vom 27. Juni 2006, Stand 1.1.2009) ist das zuständige Gremium die kantonale Filmkommission. Diese übernimmt allerdings automatisch die Empfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film (vgl. Art. 6 LCin).

Festlegung der kantonal für den Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern geltenden Altersangabe

Bei Filmen auf Bildtonträgern liegt die Zuständigkeit der Festlegung der Altersangabe gemäss den Antworten aus der schriftlichen Befragung in der Mehrheit der Kantone bei der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film. Lediglich der Kanton Waadt gibt an, dass auch ein kantonales Gremium, namentlich die kantonale Filmkommission, nebst der Schweizerischen Kommission Altersangaben für Filme auf Bildtonträgern festlegt, die im Kanton Waadt verkauft oder verliehen werden (vgl. Tabelle 2-5). Zwei Kantone verweisen auf die Selbstkontrolle der Branche.

Gemäss der Vereinbarung über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (KKJPD 2011), gilt eine bestehende FSK-Einstufung als Empfehlung der Kommission (vgl. Art 4 Abs. 1). Audiovisuelle Bildtonträger, für die keine FSK-Beurteilung vorliegt und die nicht im Kino liefern, werden durch das jeweilige Distributionsunternehmen beurteilt und der Kommission gemeldet; erfolgt innert zwei Tagen keine eigene Einstufung durch die Kommission, gilt die Deklaration des Distributionsunternehmens als Empfehlung der Kommission.

Tabelle 2-5: Zuständiges Gremium Verleih/Verkauf Filme auf Bildtonträgern

	Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film	Kantonale Film- oder Medienkommission	Kantonale Behörde	Anderes Gremium, nämlich:	Keine Beantwortung
N= 26					
AG	●				
AI					(2)
AR	●				
BE	●				
BL	●				
BS	●				
FR					
GE				Selbstkontrolle Branche	
GL	●			Selbstkontrolle Branche	
GR	●				
JU					(1)
LU	●				
NE					(1)
NW					(1)
OW	●				
SG					(1)
SO					(2)
SZ					(2)
SH	●				
TG	●				
TI					(2)
UR					(1)
VD	●	●			
VS					(1)
ZG					(1)
ZH					(1)

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Welches Gremium legt die in Ihrem Kanton für den Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern geltende Altersangabe fest?“; (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie „keine Beantwortung möglich“; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

Festlegung der kantonal für den Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware geltenden Altersangabe

Gemäss den aus der schriftlichen Befragung verfügbaren Informationen ist in 4 Kantonen (Aargau²⁶, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Obwalden) die jeweilige kantonale Film- oder Medienkommission zuständig für die Festlegung der auf dem Kantonsgebiet geltenden Altersangabe für den Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware (vgl. Tabelle 2-6).²⁷ Zwei Kantone verweisen auf die Selbstkontrolle der Branche.

²⁶ Diese Angabe steht im Widerspruch zu den Angaben betreffend einer bestehenden kantonalen Film- oder Medienkommission (vgl. Tabelle 2-3)

²⁷ Die Angaben der Kantone Aargau und Obwalden stehen im Widerspruch zu den bezüglich einer bestehenden Film- oder Medienkommission erfassten Angaben; vgl. Tabelle 2-3.

Tabelle 2-6: Zuständiges Gremium Verleih/Verkauf interaktive Unterhaltungssoftware

N= 26	Kantonale Film- oder Medienkommission	Kantonale Behörde	Anderes Gremium, nämlich:	Keine Beantwortung möglich
AG	● ¹			
AI				(2)
AR				(1)
BE			Selbstkontrolle Branche	
BL	●			
BS	●			
FR				(2)
GE				(1)
GL			Selbstkontrolle Branche	
GR				(1)
JU				(1)
LU				(1)
NE				(1)
NW				(1)
OW	● ¹			
SG				(1)
SH				(1)
SO				(2)
SZ				(2)
TG				(1)
TI				(2)
UR				(1)
VD				(1)
VS				(1)
ZG				(1)
ZH				(1)

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Welches Gremium legt die in Ihrem Kanton für den Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware geltende Altersangabe fest?“

Bemerkungen: (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie „keine Beantwortung möglich“; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

¹ Diese Angabe steht im Widerspruch zu den Angaben betreffend einer bestehenden kantonalen Film- oder Medienkommission (vgl. Tabelle 2-3).

Angaben darüber, nach welchem System die Altersangabe festgelegt wird, bestehen für drei dieser Kantone:

- Aargau: Übernahme der Altersfreigabe PEGI
- Basel-Landschaft: Übernahme der Altersfreigabe PEGI
- Basel-Stadt: Übernahme der Altersfreigaben PEGI

2.1.4 Durchsetzung

Forschungsfragen:

- Wie werden die bestehenden Regulierungsbestimmungen der Kantone durchgesetzt?
- Welche formellen und informellen Verbindungen (personell, finanziell, rechtlich, symbolisch) bestehen zwischen den Regulierungsaktivitäten der zuständigen kantonalen Stellen und den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen?

Anschlagpflicht der Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen und Kontrolle

In 10 Kantonen sind die Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen (z.B. Kinobetreibende) des entsprechenden Kantons gesetzlich dazu verpflichtet, für die gezeigten Filme eine Altersangabe zu deklarieren (vgl. Tabelle 2-7).²⁸ Dies betrifft 4 Kantone in der Westschweiz (Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis) sowie 6 Kantone in der Deutschschweiz (Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Graubünden, St. Gallen, Zug). Die deklarierte Altersangabe dient gemäss den Antworten der schriftlichen Befragung nicht primär als Empfehlung zuhanden der Kinobesuchenden sondern hat in diesen Kantonen den Stellenwert einer Vorschrift, d.h. Personen unterhalb des deklarierten Alters ist der Zutritt zur Vorführung zu verwehren (gegebenenfalls Ausnahme bei Begleitung durch Erwachsene/Erziehungsberechtigte).

In 6 Kantonen besteht keine gesetzliche Verpflichtung der Kantone für Kinobetreibende, für die gezeigten Filme eine Altersangabe zu deklarieren. Dies sind die Kantone Aargau, Bern, Luzern,²⁹ Schaffhausen, Thurgau und Uri (vgl. Tabelle 2-7). Für die restlichen 10 Kantone bestehen diesbezüglich keine Informationen.

Kontrollen, ob sich die Filmvorführenden an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes halten, werden in 5 Kantonen durch unterschiedliche Gremien durchgeführt (vgl. Tabelle 2-7):³⁰ 3 Kantone – Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Genf – haben gemäss eigenen Angaben die Branche durch einen Leistungsauftrag zur Kontrolle verpflichtet. In Basel-Landschaft und Basel-Stadt führt zusätzlich die Medienkommission Kontrollen durch. Auch in den Kantonen Glarus und Waadt liegt die Kontrolltätigkeit bei der Gewerbepolizei/Polizei, im Kanton Waadt führt zusätzlich auch die Filmkommission Kontrollen durch. In den Kantonen Waadt, St. Gallen und Graubünden üben überdies die Gemeinden eine Kontrollfunktion aus. Im Kanton Zug erfolgt die Kontrolle durch die kantonale Sicherheitsdirektion. Zwei Kantone (Graubünden, Wallis) verweisen auf die Selbstkontrolle der Kinobetreibenden, die allerdings in diesen Kantonen nicht durch einen Leistungsvertrag mit der Branche geregelt ist.

Die Kontrollen erfolgen in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt bei Vorliegen konkreter Hinweise von Dritten sowie mittels spontaner Beobachtung durch Mitglieder des zuständi-

²⁸ Der Kanton Uri wird hier nicht berücksichtigt, da dieser im Verlauf der durchgeführten Untersuchung das Filmgesetz ausser Kraft gesetzt hat (vgl. Tabelle 2-1).

²⁹ Die Gewerbepolizeiverordnung (SRL Nr. 956 vom 4. April 1995, Stand 1.1.2013) legt fest, dass sich das Zutrittsalter nach den Empfehlungen der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film richtet; möglicherweise besteht hier eine Diskrepanz zu den Informationen aus der schriftlichen Befragung.

³⁰ Das Gewerbepolizeigesetz (SRL Nr. 955 vom 23. Januar 1995, 1.1.2011) und die Gewerbepolizeiverordnung (SRL Nr. 956 vom 4. April 1995, Stand 1.1.2013) des Kantons Luzern legen Jugendschutzvorschriften im Film fest; gemäss den Informationen aus der schriftlichen Befragung erfolgen jedoch keine Kontrollen über die Einhaltung dieser Vorschriften.

gen Gremiums. In den Kantonen Glarus und Wallis erfolgen Kontrollen bei konkreten Hinweisen von Dritten, in Neuenburg und Zug durch spontane Beobachtungen durch Mitglieder des zuständigen Gremiums. Für die Kantone, die die Kontrolle an die Gemeinden delegiert haben, liegen keine näheren Informationen vor.

Tabelle 2-7: Anschlagpflicht der Veranstaltenden und Kontrolle

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

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Sind die VeranstalterInnen von öffentlichen Filmvorführungen (z.B. Kinobetreibende) in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet, für die gezeigten Filme eine Altersangabe zu deklarieren?“; „Wer kontrolliert, ob sich die Filmvorführenden an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes halten?“ Bemerkungen: (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie „keine Beantwortung möglich“; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

¹ Die Gewerbepolizeiverordnung (SRL Nr. 956 vom 4. April 1995, Stand 1.1.2013) legt fest, dass sich das Zutrittsalter nach den Empfehlungen der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film richtet; die Kontrolle über die Einhaltung der Bestimmung würde entsprechend der Gewerbepolizei obliegen.

² Das Filmzensurgesetz sah eine Anschlagpflicht und Kontrolle vor, die aber gemäss den Informationen aus der schriftlichen Befragung nicht mehr vollzogen wurde. Das Filmzensurgesetz wurde im Verlauf dieser Untersuchung am 9.2.2014 per Volksabstimmung aufgehoben (vgl. Tabelle 2-1).

Zur Häufigkeit der Kontrolle kann aus den Antworten der schriftlichen Befragung kein vollständiges Bild gezeichnet werden; es gibt Hinweise darauf, dass die Kontrollen sporadisch, unregelmässig stattfinden. Im Kanton Neuenburg finden gemäss eigenen Angaben Zufallskontrollen von Identitätsausweisen statt, Waadt interveniert nur bei deutlicher, offensichtlicher Rechtsverletzung und der Kanton Zug visiert 2-3 mal jährlich Inserate in Zeitungen, im Internet und im Kino selbst.

Deklarationspflicht der Altersangabe für Filme auf Bildtonträgern für Verkaufs-/Verleihgeschäfte

Die Verkaufs- und Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern sind gemäss den Angaben in der schriftlichen Befragung lediglich in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt gesetzlich dazu verpflichtet, für die angebotenen Filme eine Altersangabe zu deklarieren (vgl. Tabelle 2-8). Die Altersangabe hat in diesen drei Kantonen den Stellenwert einer Vorschrift, d.h. Personen unterhalb des deklarierten Alters darf der betreffende Film nicht verkauft/verliehen werden.

Tabelle 2-8: Deklarationspflicht der Verkaufs-/Verleihgeschäfte und Kontrolle

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

N= 26	Deklarationspflicht	Kontrolle
ZG	●	
ZH	●	

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Sind die Verkaufs-/Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet, für die angebotenen Filme eine Altersangabe zu deklarieren?“, „Wer kontrolliert, ob sich die Verkaufs-/Verleihgeschäfte an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes (z.B. Deklarationspflicht, Verkaufs-/Verleihbeschränkungen aufgrund des Alters) halten?“ Bemerkungen: (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie „keine Beantwortung möglich“; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

¹ Diese Angabe steht im Widerspruch zu den vorliegenden Informationen über gesetzliche Grundlagen im Bereich Jugendmedienschutz; solche bestehen gemäss den vorliegenden Ergebnissen lediglich für öffentliche Filmvorführungen.

Die Kontrolle erfolgt in den drei Kantonen durch die jeweilige kantonale Film- oder Medienkommission, in Basel-Landschaft und Basel-Stadt ist die Branche zusätzlich durch den Kanton via Leistungsauftrag zur Kontrolle verpflichtet, in Waadt führt zudem die Gewerbepolizei/Polizei Kontrollen durch, ob sich die Verkaufs- und Verleihgeschäfte an die rechtlichen Vorgaben des Jugendschutzes halten (vgl. Tabelle 2-8).

In Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt werden Kontrollen bei Vorliegen konkreter Hinweise von Dritten durchgeführt und es erfolgen spontane Beobachtungen durch Mitglieder des zuständigen Gremiums. In allen drei Kantonen sind zudem Testkäufe vorgesehen bzw. bereits möglich.

Deklarationspflicht der Altersangabe für interaktive Unterhaltungssoftware für Verkaufs-/Verleihgeschäfte

Die Verkaufs- und Verleihgeschäfte von interaktiver Unterhaltungssoftware sind gemäss den Angaben in der schriftlichen Befragung in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt gesetzlich dazu verpflichtet, die Altersangabe zu deklarieren (vgl. Tabelle 2-9). Diese Altersangabe hat den Stellenwert einer Vorschrift, d.h. Personen unterhalb des deklarierten Alters darf das betreffende Computer- oder Videospiel nicht verkauft/verliehen werden.

Die Kontrolle erfolgt in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt durch die Mitglieder der kantonalen Film- bzw. Medienkommission (vgl. Tabelle 2-9); in Basel-Landschaft ist zudem die Branche durch den Kanton via Leistungsauftrag zur Kontrolle verpflichtet, in Waadt führt zudem auch die Gewerbepolizei/Polizei Kontrollen durch. In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt erfolgen die Kontrollen bei Vorliegen konkreter Hinweise von Dritten; in den zwei erstgenannten Kantonen finden zudem spontane Beobachtungen durch Mitglieder des zuständigen Gremiums statt und die Einführung von Testkäufen ist in Planung.

Tabelle 2-9: Deklarationspflicht der Verkaufs-/Verleihgeschäfte und Kontrolle

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

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Sind die Verkaufs-/Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet, für die angebotenen Computer- und Videospiele eine Altersangabe zu deklarieren?“, „Wer kontrolliert, ob sich die Verkaufs-/Verleihgeschäfte an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes (z.B. Deklarationspflicht, Verkaufs-/Verleihbeschränkungen aufgrund des Alters) halten?“

Bemerkungen: (1) Keine Beantwortung dieser Frage bzw. Antwortkategorie „keine Beantwortung möglich“; (2) Fragebogen nicht ausgefüllt.

¹ Diese Angabe steht im Widerspruch zu den vorliegenden Informationen über gesetzliche Grundlagen im Bereich Jugendmedienschutz; solche bestehen gemäss den vorliegenden Ergebnissen lediglich für öffentliche Filmvorführungen.

² Diese Angabe steht im Widerspruch zu den vorliegenden Informationen über gesetzliche Grundlagen im Bereich Jugendmedienschutz; gemäss den vorliegenden Ergebnissen verfügt der Kanton Obwalden über keine gesetzliche Grundlage im Bereich Jugendmedienschutz. Möglicherweise wird hier auf die Selbstregulierung der Branche verwiesen.

2.1.5 Sanktionierung

Forschungsfragen:

- Wie werden die Rechtsunterworfenen bei Nichtbefolgen sanktioniert?
- Welche formellen und informellen Verbindungen (personell, finanziell, rechtlich, symbolisch) bestehen zwischen den Regulierungsaktivitäten der zuständigen kantonalen Stellen und den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen?

Sanktionierung der Filmvorführenden bei Nichtbefolgen der rechtlichen Bestimmungen

In allen 10 Kantonen, die sich dazu geäußert haben, ist es möglich, bei Nichtbefolgen der rechtlichen Bestimmungen die Filmvorführenden zu sanktionieren (vgl. Tabelle 2-10). In 8 dieser Kantone kann eine Ermahnung ausgesprochen werden. In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt geschieht dies bei Bedarf durch die Film- bzw. Medienkommission. In den restlichen 5 Kantonen werden Filmvorführende, die sich nicht an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes halten, durch eine zuständige kantonale oder kommunale Instanz oder die Gewerbepolizei ermahnt. Bussen können in allen 10 Kantonen ausgesprochen werden; dafür zuständig ist in der Regel die Staatsanwaltschaft, das Statthalteramt oder eine spezifische kantonale bzw. kommunale Behörde. Im Kanton Graubünden besteht darüber hinaus die Möglichkeit, dass entsprechende Filme vorübergehend beschlagnahmt werden; die Zuständigkeit dafür liegt bei den Gemeinden.

Tabelle 2-10: Sanktionsmöglichkeiten öffentliche Filmvorführungen und zuständiges Gremium

	Ermahnung	Busse	Andere, nämlich:	Zuständiges Gremium
N= 11				
BL	●	●		Ermahnung durch die Medienkommission, Busse: Staatsanwaltschaft
BS	●	●		Ermahnung durch die Medienkommission, Verzeigung an das zuständige Gericht
GE	●	●		
GL	●	●		Departement Sicherheit und Justiz / Gewerbepolizei
GR	●	●	Vorübergehende Beschlagnehmung von Filmen	Gemeinden
NE	●	●		Service de protection de l'adulte et de la jeunesse
SG		●		Zuständige Strafbehörde
UR ¹		●		Polizei
VD	●	●		Ermahnung durch Filmkommission, Busse durch Präfekt
ZG	●	●		Staatsanwaltschaft
ZH		●		Statthalteramt

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Wie werden Filmvorführende, die die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes nicht befolgen, sanktioniert?“, „Wer ist für die Sanktionierung zuständig?“. Bemerkung: Das Gewerbepolizeigesetz des Kantons Luzern (§31 Bst. d Gewerbepolizeigesetz; SRL Nr. 955 vom 23. Januar 1995, 1.1.2011) enthält Strafbestimmungen für den Fall der Nichteinhaltung der Jugendschutzvorschriften im Film; diesbezüglich besteht eine Diskrepanz zu den Informationen aus der schriftlichen Befragung.

¹ Der Kanton Uri hat im Verlauf der durchgeführten Untersuchung das Filmgesetz ausser Kraft gesetzt (vgl. Tabelle 2-1).

Sanktionierung der Verkaufs- und Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern bei Nichtbefolgen der rechtlichen Bestimmungen

Gemäss den Informationen aus der schriftlichen Befragung kann die Filmkommission der Kantone Basel-Landschaft und Waadt eine Ermahnung aussprechen an Verkaufs- und Verleihgeschäfte, die sich nicht an die rechtlichen Vorgaben des Jugendschutzes halten (vgl. Tabelle 2-11); auch eine Busse ist möglich, diese erfolgt durch die Staatsanwaltschaft (Basel-Landschaft) bzw. den Präfekten (Waadt). In Basel-Stadt erfolgt die Sanktionierung primär durch die Branche selbst; das Verhängen einer Busse durch den Kanton ist vorgesehen, wenn die Sanktionen der Branche nicht den gewünschten Erfolg bringen.³¹

Tabelle 2-11: Sanktionsmöglichkeiten Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern und zuständiges Gremium

	Ermahnung	Busse	Zuständiges Gremium
N= 3			
BL	●	●	Ermahnung durch die Medienkommission, Busse: Staatsanwaltschaft
BS	●	●	Sanktionierung erfolgt in erster Linie durch die Branche (Verletzung des Code of Conduct); bringt dies nicht den gewünschten Erfolg, ist eine Sanktionierung durch den Kanton möglich
VD	●	●	Ermahnung durch Filmkommission, Busse durch Präfekt

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Wie werden Verkaufs-/Verleihgeschäfte, die die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes nicht befolgen, sanktioniert?“, „Wer ist für die Sanktionierung zuständig?“

Sanktionierung der Verkaufs- und Verleihgeschäfte von interaktiver Unterhaltungssoftware bei Nichtbefolgen der rechtlichen Bestimmungen

Verkaufs- und Verleihstellen von interaktiver Unterhaltungssoftware können bei Nichtbeachten der Vorgaben des Jugendschutzes in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt ermahnt und gebüsst werden (vgl. Tabelle 2-12). Die Ermahnung kann durch die Film- bzw. Medienkommission erfolgen, das Verhängen der Busse liegt in der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft (Basel-Landschaft), des Gerichts (Basel-Stadt) oder des Präfekten (Waadt).

³¹ Die Medienkommission sowie die gesetzlichen Grundlagen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind identisch. Die hier dargestellten Aspekte entsprechen der schriftlichen Befragung. Es ist zu beachten, dass die unterschiedliche Formulierung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft in keinem Widerspruch zu einander stehen.

Tabelle 2-12: Sanktionsmöglichkeiten Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware und zuständiges Gremium

	Ermahnung	Busse	Zuständiges Gremium
N= 3			
BL	●	●	Ermahnung: Medienkommission, Busse: Staatsanwaltschaft
BS	●	●	Medienkommission, zuständiges Gericht
VD	●	●	Ermahnung durch Filmkommission, Busse durch Präfekt

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Wie werden Verkaufs-/Verleihgeschäfte, die die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes nicht befolgen, sanktioniert?“, „Wer ist für die Sanktionierung zuständig?“

2.1.6 Formelle und informelle Verbindungen zur Branche

Forschungsfrage:

Welche formellen und informellen Verbindungen (personell, finanziell, rechtlich, symbolisch) bestehen zwischen den Regulierungsaktivitäten der zuständigen kantonalen Stellen und den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen?

Bezüglich der öffentlichen Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern besteht ein Austausch zwischen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film und der entsprechenden Branchenorganisation. Für den Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware besteht keine Zusammenarbeit zwischen einem interkantonalen Gremium und der Branche. Einzelne Kantone geben in der schriftlichen Befragung an, dass zwischen ihrem Kanton und den Branchenorganisationen eine informelle oder formelle Zusammenarbeit oder Koordination besteht:

Öffentliche Filmvorführungen

Von den 21 Kantonen, die sich an der schriftlichen Befragung beteiligt haben, gaben 5 Kantone an, dass eine informelle oder formelle Zusammenarbeit oder Koordination mit der Kinobranche besteht:

- Basel-Landschaft: formelle Zusammenarbeit oder Koordination; die lokale Kinobranche ist mit einem Mitglied in der bikantonalen Medienkommission vertreten³²
- Graubünden: allenfalls Zusammenarbeit oder Koordination auf Stufe Gemeinden
- Neuenburg: informelle Zusammenarbeit oder Koordination; Informationsaustausch mit der Branche
- Waadt: formelle Zusammenarbeit oder Koordination; die lokale Kinobranche ist in der Filmkommission vertreten; regelmässiger Austausch
- Zug: informelle Zusammenarbeit oder Koordination; regelmässige Kontakte der Sicherheitsdirektion mit dem einzigen Betreiber der innerkantonalen Kinos

³² Die Medienkommission sowie die gesetzlichen Grundlagen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind identisch. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass dies auch für Basel-Stadt gilt. Die hier dargestellten Aspekte entsprechen den Antworten in der schriftlichen Befragung.

Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern

In der schriftlichen Befragung gaben 3 Kantone an, dass eine informelle oder formelle Zusammenarbeit oder Koordination mit der Branche besteht:

- Basel-Landschaft: informelle Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung des bikantonalen Film- und Trägermediengesetzes³³
- Basel-Stadt: Zusammenarbeit mit den Branchenverbänden
- Waadt: Informationstreffen mit der Branche im Rahmen der Ausarbeitung des kantonalen Gesetzes über Kino, Videofilme und Unterhaltungssoftware

Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware

2 Kantone geben in der schriftlichen Befragung an, dass eine informelle oder formelle Zusammenarbeit oder Koordination mit der Branche der Verkaufs- und Verleihgeschäfte für interaktive Unterhaltungssoftware besteht:

- Basel-Landschaft: informelle Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung des bikantonalen Film- und Trägermediengesetzes³⁴
- Basel-Stadt: Zusammenarbeit mit den Branchenverbänden

2.1.7 Probleme in der Umsetzung**Forschungsfrage:**

Wo liegen allfällige Probleme in der Umsetzung der beschriebenen Aktivitäten?

Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen

Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten des heutigen Systems werden von den Befragten in drei Bereichen genannt (nachfolgend in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):³⁵

- Akzeptanz des Freigabealters durch die Filmvorführenden: Der Umstand, dass der Zugang via Internet nicht kontrolliert werden kann, mindert die Akzeptanz eines Freigabealters bei Kinobetreibenden (1).
- Deklaration des Freigabealters in den Medien: Das in den Medien publizierte Freigabealter entspricht teilweise nicht dem für den Film geltenden und im Kino durchgesetzten Freigabealter; die Einflussmöglichkeit der Kantone darauf ist gering (2).
- Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film: Das Freigabealter der Schweizerischen Kommission sollte auf Bundesebene für die Branche als verbindlich erklärt und eine entsprechende Kontrollpflicht der Veranstaltenden verlangt werden (1). Es besteht eine Lücke

³³ Die Medienkommission sowie die gesetzlichen Grundlagen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind identisch. Die hier dargestellten Aspekte entsprechen den Antworten in der schriftlichen Befragung. Zu beachten ist, dass die unterschiedliche Formulierung von Basel-Landschaft und Basel-Stadt in keinem Widerspruch zu einander stehen.

³⁴ Die Medienkommission sowie die gesetzlichen Grundlagen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind identisch. Die hier dargestellten Aspekte entsprechen den Antworten in der schriftlichen Befragung. Zu beachten ist, dass die unterschiedliche Formulierung von Basel-Landschaft und Basel-Stadt in keinem Widerspruch zu einander stehen.

³⁵ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

bei Filmen, die z.B. an Festivals gezeigt werden und für die kein Freigabealter durch die Schweizerische Kommission festgelegt wurde (1). Die Funktionsweise der Schweizerischen Kommission sollte verbessert werden (1). Das Finanzierungsmodell der Schweizerischen Kommission ist unbefriedigend (1).

Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern

Die Befragten wurden nach Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten beim Jugendschutz beim Verkauf und Verleih von Filmen auf Bildtonträgern gefragt. In den Bereichen Regelerstellung, Durchsetzung und Kontrolle werden Schwierigkeiten bzw. Verbesserungsmöglichkeiten geortet (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):³⁶

- Es bestehen zurzeit noch keine kantonalen gesetzlichen Vorschriften zum Jugendschutz beim Verkauf von Filmen auf Bildtonträgern (1). Die Empfehlungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film sollte auf Bundesebene für die Branche als verbindlich erklärt werden (1).
- Die Bezugsmöglichkeiten über das Internet schränken die Wirksamkeit kantonalen Regelungen beträchtlich ein (1).
- Die grosse Anzahl an Verkaufs- und Verleihgeschäften von Filmen auf Bildtonträgern erschweren die Kontrolle betreffend Einhaltung der Vorgaben zum Jugendschutz beträchtlich (1).

Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware

Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware orten die Befragten in zwei Bereichen: Regelerstellung und Durchsetzung (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):³⁷

- Es bestehen zurzeit noch keine kantonalen gesetzlichen Vorschriften zum Jugendschutz beim Verkauf von interaktiver Unterhaltungssoftware (1). Eine nationale Vorschrift, die verlangt, dass interaktive Software nur verkauft werden darf, wenn sie über eine PEGI-Altersempfehlung verfügt, wäre wünschenswert (1).
- Die Bezugsmöglichkeiten über das Internet schränken die Wirksamkeit kantonalen Regelungen beträchtlich ein (2).

³⁶ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können zu diesem Zeitpunkt keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

³⁷ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können zu diesem Zeitpunkt keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

2.1.8 Weitere Regulierungsaktivitäten

Forschungsfrage:

Welche weiteren Regulierungsaktivitäten bestehen in den Kantonen im Bereich des Jugendmedienschutzes oder sind derzeit in Erarbeitung?

Auf Basis der durchgeführten Recherchen und der schriftlichen Befragung kann davon ausgegangen werden, dass zum Untersuchungszeitpunkt keine weiteren Regulierungsaktivitäten in den Kantonen im Bereich Jugendmedienschutz bestanden oder in Erarbeitung waren. Bestrebungen, an den bestehenden Rechtsgrundlagen Anpassungen vorzunehmen, sind in den Kapiteln 2.1.2 sowie 2.2 erläutert.

2.2 Aktuelle kantonale Entwicklungen

Forschungsfrage:

Welche Entwicklungen der Aktivitäten der Kantone im Bereich des abwehrenden Kinder- und Jugendmedienschutzes zeichnen sich ab?

Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen

In 5 Kantonen wird gemäss der schriftlichen Befragung aktuell eine Anpassung der kantonalen Rechtsordnung im Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen gefordert, näher geprüft oder geplant (vgl. Tabelle 2-13):

- Genf: Eine Vorlage ist gegenwärtig im Parlament hängig, die die Möglichkeit schaffen soll, das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen via einen Intermediär auf Basis einer interkantonalen Vereinbarung festzulegen (z.B. Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film).
- Uri: Eine Volksabstimmung, die zur Aufhebung des Filmzensurgesetzes führte, wurde im Verlauf der Schlussberichtserstellung des vorliegenden Mandats durchgeführt.³⁸
- Waadt: Im Kanton Waadt sind kleinere Anpassungen an der Verordnung³⁹ zum Filmgesetz im Gang.
- Zug: Die Totalrevision des Filmgesetzes, die auch Änderungen im Bereich des Verkaufs von Filmen auf Bildtonträgern beinhaltet, befindet sich in der Vernehmlassung.
- Zürich: Im Kanton Zürich sind zwei Vorhaben überwiesen; Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Vorlage ans Parlament. Konkret handelt es sich dabei um die Revision des Filmgesetzes sowie ein neues Jugendmedienschutzgesetz.

³⁸ Der Aufhebung des Filmzensurgesetzes stimmten 88.54% der Urner Stimmbevölkerung zu.
http://www.ur.ch/de/aktuelles/abstimmungsergebnisse/polvorlagen/welcome.php?action=showobject&object_id=3195&title=&descr=&date_f=12.02.2004&date_u=12.07.2014&typ=&niveau=&inst=

³⁹ Règlement d'application de la loi du 27 juin 2006 sur le cinéma, les vidéogrammes et les logiciels de loisir (RLCin) RSV 443.11.1 du 29 novembre 2006, Etat au 1.12.2006.S

Tabelle 2-13: Anpassung der kantonalen Rechtsordnung Jugendschutz Filmvorführungen

	Aktueller Stand der Arbeiten	Konkret betroffene Änderungen
N= 5		
GE	Vorlage ist im Parlament hängig	Möglichkeit, das Zutrittsalter durch einen Intermediären auf Basis einer interkantonalen Vereinbarung festzulegen
UR	Volksabstimmung, die zur Aufhebung des Filmzensurgesetzes führte, wurde am 9.2.2014 durchgeführt	Aufhebung des Filmzensurgesetzes
VD	Keine Beantwortung möglich	Kleinere Anpassungen an der Verordnung
ZG	Totalrevision des Filmgesetzes befindet sich in der Vernehmlassung (Gesetz über den Jugendschutz betreffend Filme und audiovisuelle Trägermedien (FATG))	Öffentliche Filmvorführungen, Verkauf von Videos, Verkauf von interaktiven Spielen
ZH	Revision des Filmgesetzes und neues Jugendmedienschutzgesetz: Regierung und Verwaltung erarbeiten eine Vorlage ans Parlament	Revision des Filmgesetzes; neues Jugendmedienschutzgesetz

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Wird aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen anzupassen?“, „Was ist der Stand der Arbeiten?“, „Welche Änderungen betrifft dies konkret?“

Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern

Lediglich in zwei Kantonen wird gemäss schriftlicher Befragung aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern anzupassen (vgl. Tabelle 2-14): In den Kantonen Zug und Zürich ist die Revision des Filmgesetzes im Gang. Angaben darüber, welche Änderungen konkret betroffen sind, wurden von den entsprechenden Kantonen in der schriftlichen Befragung keine gemacht.

Tabelle 2-14: Anpassung der kantonalen Rechtsordnung Jugendschutz Verkauf/Verleih von Bildtonträgern

	Aktueller Stand der Arbeiten	Konkret betroffene Änderungen
N= 2		
ZG	Totalrevision des Filmgesetzes befindet sich in der Vernehmlassung (Gesetz über den Jugendschutz betreffend Filme und audiovisuelle Trägermedien (FATG))	-
ZH	Revision des Filmgesetzes und neues Jugendmedienschutzgesetz: Regierung und Verwaltung erarbeiten eine Vorlage ans Parlament	-

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Wird aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern anzupassen?“, „Was ist der Stand der Arbeiten?“, „Welche Änderungen betrifft dies konkret?“

Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware

Die Kantone Aargau, Zug und Zürich geben an, dass aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, die kantonale Rechtsordnung im Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware anzupassen (vgl. Tabelle 2-15): In den Kantonen Zürich und Zug ist eine Revision des Filmgesetzes im Gang; dieses soll in Zukunft auch den Jugendschutz betreffend interaktiver Unterhaltungssoftware umfassen. Welche Änderungen konkret geplant sind, wurde von den Kantonen in der schriftlichen Befragung nicht ausgeführt.

Im Kanton Aargau wurde 2009 ein parlamentarischer Vorstoss zum Thema behandelt, der schliesslich an den Regierungsrat überwiesen wurde: Das Postulat Abbt (09.84) vom 17.3.2009 betreffend Massnahmen gegen gewaltverherrlichende Computerspiele forderte den Regierungsrat dazu auf zu prüfen, wie und in welchen Bereichen konkrete Massnahmen getroffen werden können. Genannt wurden spezifische Projekte in Aargauer Schulen und der Suchthilfe, zudem sollte sichergestellt werden, dass in staatlichen Erziehungseinrichtungen kein Zugang zu „Killerspielen“ möglich ist. Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat am 17.6.2009 mit dem Verweis auf bereits bestehende oder in der Erarbeitung begriffene Präventionsangebote im Bereich Jugend und Gewalt, die bestehende Möglichkeit der Schulen, den Zugang zu bestimmten Internetseiten zu sperren sowie Vorstösse und Diskussionen auf nationaler Ebene das Postulat abzulehnen (Protokoll Art. Nr. 2009-0178). Das Postulat wurde schliesslich vom Grossen Rat mit 90 zu 32 Stimmen an den Regierungsrat überwiesen.

Tabelle 2-15: Anpassung der kantonalen Rechtsordnung Jugendschutz Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware

	Aktueller Stand der Arbeiten	Konkret betroffene Änderungen
N= 3		
AG	Vorstoss überwiesen; Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Vorlage ans Parlament	Im Jahr 2009 hat der Grosse Rat des Kantons Aargau ein Postulat gegen gewaltverherrlichende Videospiele an den Regierungsrat überwiesen.
ZG	Totalrevision des Filmgesetzes befindet sich in der Vernehmlassung (Gesetz über den Jugendschutz betreffend Filme und audiovisuelle Trägermedien (FATG))	-
ZH	Revision des Filmgesetzes und neues Jugendmedienschutzgesetz: Regierung und Verwaltung erarbeiten eine Vorlage ans Parlament	-

Quelle: Schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Stelle; Frage: „Wird aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern anzupassen?“, „Was ist der Stand der Arbeiten?“, „Welche Änderungen betrifft dies konkret?“

2.3 Aktuelle politische Diskussionen zum Thema Jugendmedienschutz

Forschungsfrage:

Was sind die aktuellen politischen Diskussionen?

In 8 Kantonen finden gemäss den Informationen aus der schriftlichen Befragung gegenwärtig politische Diskussionen zum Thema Jugendmedienschutz statt oder haben in den letzten drei Jahren stattgefunden:

- Genf: Die Einsetzung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film, durch die die kantonale Filmkommission zweitrangig wurde, hat zu diversen parlamentarischen Interpellationen geführt.
- Glarus: Postulat, das zu Gunsten eines einheitlichen und umfassenden Jugendmedienschutzes die Aushandlung eines „Konkordats zum Jugendmedienschutz“ mit den anderen Kantonen forderte. Dieses wurde aufgrund der zwischenzeitlich abgeschlossenen Vereinbarung „Jugendschutz im Film“, die zur Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film führte, 2012 als erledigt abgeschlossen.

- Neuenburg: Medien als Überträger von Gewaltdarstellungen; Erarbeitung eines Präventionsprogramms zum Thema Gewalt
- Obwalden: In den Schulen wird durch die Fachstelle Gesellschaftsfragen das Projekt „Generation.at“ begleitet. Es handelt sich um eine nachhaltige Medienerziehung und Prävention.
- Uri: Aufhebung des Filmzensurgesetzes
- Waadt: Diskussionen im Zusammenhang mit der Einsetzung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film
- Zug: Verstärkung des Jugendmedienschutzes bei Videospielen; Standesinitiative des Kantons Zug zum Verbot von „Gewaltvideospielen“ (10.302).⁴⁰
- Zürich: Der Regierungsrat hielt in seinem Bericht vom 29. Februar 2012 fest, dass das Filmgesetz aus dem Jahre 1971 nicht mehr zeitgemäss sei und den Kinder- und Jugendmedienschutz nicht umfassend genug regle. Um den Entwicklungen im Medienbereich in den letzten Jahrzehnten Rechnung tragen zu können, erscheine es angezeigt, das Filmgesetz zu revidieren, so dass es nebst den öffentlichen Filmvorführungen auch die neuen Medien erfasse, soweit eine kantonale Regelung sinnvoll und zielführend erscheine. Auch von einem revidierten Filmgesetz könne mit Blick auf die Online-Medien kein umfassender Schutz erwartet werden. Das revidierte Gesetz soll aber Grundsätze zum Schutz der Kinder und Jugendlichen betreffend der Abgabe von elektronischen Trägermedien enthalten. Damit sollen ferner die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um die Selbstregulierungsmassnahmen der Branche zu unterstützen und zu kontrollieren. So seien Sanktionsmassnahmen für jene Fälle vorzusehen, in denen sich Hersteller oder Händler den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchenverbände nicht anschliessen oder diesen zuwiderhandeln. Der Kantonsrat stimmte am 25. Februar 2013 dem Antrag des Regierungsrates zu und schrieb das Postulat KR-Nr. 148/2008 als erledigt ab.

2.4 Zwischenfazit

Der Jugendmedienschutz bei öffentlichen Filmvorführungen ist in einer Mehrheit der Kantone durch gesetzliche Grundlagen abgestützt. Dies ist nur vereinzelt der Fall hinsichtlich des Verkaufs und Verleihs von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware.

Die Festlegung einer Altersempfehlung bzw. eines Freigabealters für öffentliche Filmvorführungen und Filme auf Bildtonträgern erfolgt primär durch die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film und damit auf einer interkantonalen Ebene (vgl. Tabelle 2-16). Einschränkend muss festgehalten werden, dass die Kantone Tessin und Zürich die Kommission noch nicht mittragen und einzelne Kantone auf Basis ihrer gesetzlichen Grundlagen die Möglichkeit hätten, von der Kommission abweichende Altersangaben festzulegen. Im Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware existiert im Gegensatz zum Filmbereich kein entsprechendes interkantonales Gremium, das eine Altersangabe festlegt.

⁴⁰ Standesinitiativen zu diesem Thema liegen zudem vor von den Kantonen Bern (08.316), Freiburg (09.332), Luzern (11.301), St. Gallen (09.313), Tessin (09.314). Mit Ausnahme der Standesinitiative Luzern (11.301) sind alle mit dem Verweis auf die laufenden Prüfarbeiten im Rahmen des nationalen Programms „Jugend und Medien“ sistiert.

Tabelle 2-16: Regulierung, Durchsetzung und Sanktionierung

	Öffentliche Filmvorführungen	Filme auf Bildtonträgern	Interaktive Unterhaltungssoftware
Kantonale Gesetzesgrundlage vorhanden	16 Kantone	4 Kantone	4 Kantone
Verpflichtung zur Alterskennzeichnung durch kantonale Gesetzesgrundlage	10 Kantone	3 Kantone	3 Kantone
Festlegung Altersangabe durch interkantonale Kommission	✓	✓	0
Selbstregulierung Branche	0	✓	✓
Zusammenarbeit Behörde/Branche besteht	5 Kantone	3 Kantone	2 Kantone
Kontrolle durch kantonale Behörden	5 Kantone	3 Kantone	3 Kantone

Quelle: Eigene Darstellung.

Bemerkung: Diese Darstellung gibt die Antworten aus der schriftlichen Befragung der Kantone wieder (für Details vgl. Kapitel 2.1.4 und 2.1.5).

Seitens der Branche bestehen beim Verkauf und Verleih sowohl von Filmen auf Bildtonträgern wie auch von interaktiver Unterhaltungssoftware Selbstregulierungsmechanismen der entsprechenden Branche, die sicherstellen sollen, dass erstens keine Produkte ohne Altersempfehlung verkauft oder verliehen werden und diese zweitens nicht an zu junge Kundschaft verkauft oder verliehen werden (vgl. Latzer et al. 2015). Für den Verkauf und Verleih von Filmen auf Bildtonträgern gilt in der Regel die Einstufung der FSK, eine davon abweichende Einstufung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film oder eine eigene Einstufung durch die Branche. Eine Verpflichtung zur Übernahme der Altersangabe der Schweizerischen Kommission Jugendschutz besteht nicht. Für den Verkauf und Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware gilt in der Regel die Altersangabe des europäischen Einstufungssystems PEGI. Eine solche Selbstregulierung der Branche existiert hingegen bei den öffentlichen Filmvorführungen nicht. Konkret bedeutet dies, dass die Veranstalterinnen und Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen nicht verpflichtet sind, sich an die Vorgaben der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film zu halten, sofern keine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage besteht. Eine solche besteht gegenwärtig gemäss den vorliegenden Informationen lediglich im Kanton Luzern. Eine formelle oder informelle Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Behörden und den betroffenen Branchen findet in einer kleinen Minderheit der Kantone statt.

Behördliche Kontrollen, ob die Altersvorgaben eingehalten werden, erfolgen lediglich in einem kleinen Teil der Kantone. Aktive Kontrollen haben zudem gemäss Selbstdeklaration der Kantone einen punktuellen und wenig systematischen Charakter. Die zuständigen Behörden werden aufgrund von Hinweisen und Beschwerden von Privatpersonen oder aufgrund eigener Gelegenheitsbeobachtungen, z.B. beim Kinobesuch, aktiv.

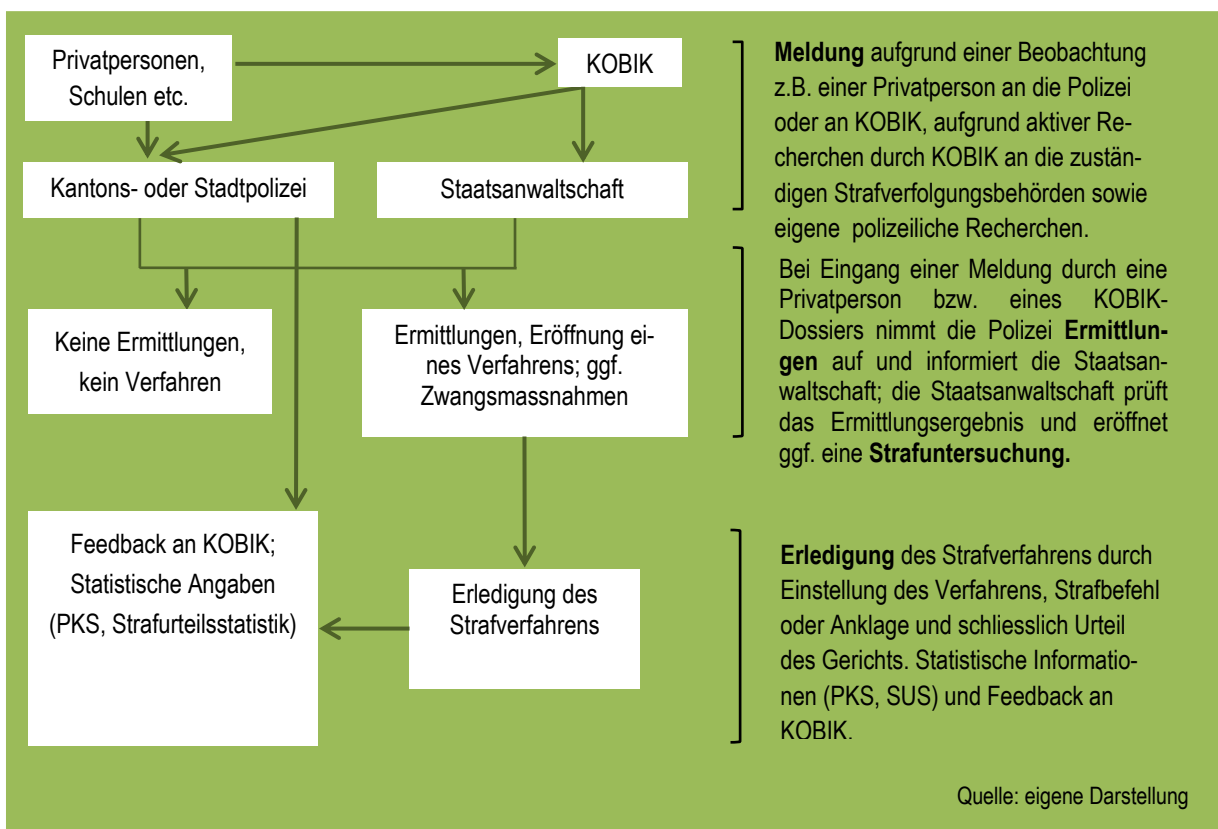
3 Kantonaler Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen

In diesem Kapitel steht der Fokus auf dem Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen zu den Themen Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) und Pornografie (Art. 197 StGB). Dabei interessieren die Fragen, wie die Strafverfolgung in den Kantonen aussieht und welche Akteure dafür zuständig sind, zu wie vielen Verfahren und Verurteilungen es in diesem Bereich gekommen ist, ob flankierende Massnahmen zur Durchsetzung bestehen und falls ja, welche? Thematisiert werden zudem die Einschätzungen von Polizei und Staatsanwaltschaften zur Wichtigkeit weiterer Phänomene im Umgang mit Medien, die gegebenenfalls strafrechtlich relevant sein können (namentlich (Cyber-)Grooming, Sexting, (Cyber-)Mobbing, Happy Slapping, Internetbetrug/Abo-Fallen, Anstiftung zu Selbstschädigung, Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl).

3.1 Übersicht

Die Strafverfolgung ist bezüglich Art. 135 StGB und Art. 197 StGB folgendermassen organisiert (Abbildung 3-1):

Abbildung 3-1: Ablaufschema Vollzug strafrechtliche Bestimmungen



Ermittlungen der Polizei können sich aufgrund von Meldungen aus zwei Quellen ergeben:

Die Polizei kann erstens Meldungen von Privatpersonen, Schulen o.ä. betreffend möglicherweise strafrechtlich relevanten Sachverhalten, d.h. Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB), pornografischen Darstellungen, bei denen der Jugendschutz vernachlässigt wurde (Art. 197 Ziffer 1 StGB), sowie verbotene pornografische Darstellungen, z.B. von sexuellen Handlungen mit Kindern (Art. 197 Ziffer

3 StGB), erhalten. Bei diesen Tatbeständen handelt es sich um Offizialdelikte. Das heisst, die Polizei ist aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 7 StPO) verpflichtet, Ermittlungen aufzunehmen und nach deren Abschluss umgehend die Staatsanwaltschaft zu informieren (Art. 307 Abs. 3 StPO). Von der Berichterstattung kann sie nur absehen, wenn zu weiteren Verfahrensschritten der Staatsanwaltschaft offensichtlich kein Anlass besteht und keine Zwangsmassnahmen oder andere formalisierten Ermittlungshandlungen durchgeführt worden sind (Art. 307 Abs. 4 StPO). Die Staatsanwaltschaft prüft das Ermittlungsergebnis und eröffnet in der Regel eine Strafuntersuchung (Art. 309 StPO). In bestimmten Fällen kann sie eine Nichtanhandnahme verfügen (vgl. zu den Voraussetzungen Art. 310 StPO). Erachtet die Staatsanwaltschaft nach erfolgter Untersuchung, dass die Beweislage für eine Verurteilung genügt, stellt sie in geringfügigen Fällen einen Strafbefehl aus oder sie erhebt beim zuständigen Gericht Anklage (Art. 318 Abs. 1 StPO).

Die Polizei erhält zweitens auch Meldungen von der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK). Dabei handelt es sich um Fälle von begründetem Verdacht auf eine Straftat, die zur Bearbeitung an die Kantone weitergeleitet werden und die sich aus aktiven Recherchen von KOBİK ergeben haben. Gemäss dem Jahresbericht von KOBİK (2013) gingen 2012 über 6'000 Meldungen mit strafrechtlicher Relevanz bei KOBİK ein, dabei betrafen rund 33% der Meldungen verbotene Pornografie mit Kindern (Art. 197 Ziffer 3 StGB), rund 4% der Meldungen Jugendschutz im Bereich Pornografie (Art. 197 Ziffer 1 StGB) und rund 1% der Meldungen Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB). Fielen diese Meldungen in die Zuständigkeit eines Kantons, führten sie aufgrund der strafrechtlichen Relevanz zur Übermittlung eines Verdachtsdossiers an die Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft) des betreffenden Kantons.⁴¹ 2012 wurden zudem insgesamt 417 Verdachtsdossiers an die zuständigen Kantone weitergeleitet, die aus der Überwachung von öffentlichen Peer-to-Peer-Netzwerken zu Personen, die sich aktiv am Austausch von strafbaren Inhalten mit kinderpornografischem Charakter beteiligen, resultierten. Gemäss KOBİK (2013) betrafen die meisten Verdachtsdossiers den Kanton Zürich (19%; davon entfielen 3% in den Zuständigkeitsbereich der Stadtpolizei Zürich und 16% der Kantonspolizei Zürich), den Kanton Bern (13%), den Kanton Waadt (10%) und den Kanton Aargau (9%). Verdeckte Vorermittlungen von KOBİK in Chat-Räumen und privaten Peer-to-Peer-Tauschbörsen führten zudem 2012 in 33 Fällen zu Strafanzeigen zuhanden der zuständigen Kantone (vgl. Kapitel 4).

In der Regel führte die Weiterleitung von Verdachtsdossiers an die Kantone zu Hausdurchsuchungen durch kantonale Polizeibehörden (KOBİK 2013). Aus den an KOBİK gerichteten Rückmeldungen der kantonalen Polizeibehörden geht hervor, dass in 76% der Hausdurchsuchungen einschlägiges, illegales Material beschlagnahmt werden konnte.

⁴¹ Ein Teil der Meldungen werden zudem von KOBİK via Interpol oder Europol an ausländische Strafverfolgungsbehörden, Internet Provider oder an fedpol-Kommissariate (d.h. Dienststellen in den Geschäftsbereichen des fedpol) weitergeleitet (KOBİK 2013).

3.2 Zuständige kantonale Akteure

Forschungsfrage:

Welche Akteure sind für die Strafverfolgung betreffend Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) und Pornografie (Art. 197 StGB) in den Kantonen zuständig?

Gemäss den Informationen aus der schriftlichen Befragung der Polizeien werden die Fälle, die den Kinder- und Jugendmedienschutz betreffen, bei den meisten Polizeien durch spezialisierte Dienste oder mit Unterstützung durch Spezialistinnen und Spezialisten bearbeitet (Tabelle 3-1). Bei den Staatsanwaltschaften erfolgt die Bearbeitung der Fälle häufig durch Generalistinnen und Generalisten, allenfalls ist der Beizug von spezialisiertem Personal für bestimmte Teile der Fallbearbeitung oder bei Bedarf zur Unterstützung vorgesehen (Tabelle 3-1).

Tabelle 3-1: Fallbearbeitung Kinder- und Jugendmedienschutz

	Polizei	Staatsanwaltschaften
AG	Generalisten	Generalist auf Stufe Staatsanwaltschaft, auf Stufe Polizei Jugendpolizist möglich
AI	Generalisten	Generalist
AR		Spezialistin im Bereich Sexualdelikte/Opferhilfegesetz
BE	Der Fachbereich Spezialeinsätze unterstützt als Spezialdienst die Fahnder/innen, welche für die Fallbearbeitung polizeiseitig verantwortlich sind. Diese wiederum ermitteln im Auftrag bzw. in Absprache mit der zuständigen Verfahrensleitung.	Geteilte Zuständigkeit zwischen Regionalen Staatsanwaltschaften (Generalisten) und Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben. Bei jugendlichen Tätern Jugendanwaltschaft
BL	Ermittlungsdienste der Kriminalpolizei	
BS	Im präventiven Bereich das Ressort „Besondere Prävention“ des Dienst für Prävention. In der Strafverfolgung die Jugendanwaltschaft oder die Kriminalpolizei.	Zu befragende Jugendliche werden durch die Opferbefragungsgruppe der Jugendanwaltschaft (Opfer) resp. durch die Kripo der Jugendanwaltschaft (beschuldigte Person, Zeugen) befragt. Keine Befragung durch die Kantonspolizei.
FR	Brigades moeurs et maltraitances et brigade des mineurs + 2 chargés de prévention à la Police cantonale, à 100%, dépendant de la Brigade des mineurs.	Procureurs généralistes et Procureur spécialisé (infractions de pornographie commises par internet)
GL	Generalisten	Generalisten, der jeweilige Staatsanwalt, welcher Pikett hat oder die Jugendanwaltschaft
GR		Generalisten
JU	Brigade moeurs et brigade investigation technique. Voir tout enquêteur (police d'enquêteurs généralistes)	procureurs généralistes

	Polizei	Staatsanwaltschaften
LU	Fachgruppen Jugend und Sexualdelikte / lediglich Fallbearbeitung	Spezialisierter Dienst und Generalisten
NE	Un service spécialisé	
NW	Generalisten der Dienstabteilung Kriminalpolizei	Abteilung I, Allgemeine Delikte (Generalisten)
OW	Fachverantwortung Jugend und Fachverantwortung Prävention	Generalisten
SG	Jugenddienst	Generalisten i.d.R.
SH		Allgemeine Abteilung, resp. Jugendanwaltschaft
SO	Dienste der Kriminalabteilung, bei Jugendlichen Tätern die Jugendpolizei. Alle Mitarbeiter sind Generalisten. Die Auswertung der elektronischen Geräte erfolgt durch eine spezialisierte Einheit. Die IT-Forensik.	Generalisten
SZ		Kantonale Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft
TG	Beide; je nach Fall und Komplexität	Jede Staatsanwaltschaft / Keine Spezialisierung
TI		
UR	Generalisten der Bereitschafts- und Verkehrspolizei oder der Kripo je nach Tatbestand	
VD	brigade mineurs et moeurs	
VS	Au niveau des enquêtes : principalement la police judiciaire, avec sa section Mineurs&Moeurs ainsi que le groupe IT. Sur les plans de la prévention, le bureau information & prévention.	
ZG	mehrere Dienste	
ZH	Kapo: Dienst Sexualdelikte / spezialisierte Abteilung - Jugenddienst / spezialisierte Abteilung Stapo: Fachgruppe Ermittlungen Kinderschutz	Generalisten

Quelle: Schriftliche Befragung der Polizeien und Staatsanwaltschaften.

Bemerkung: Einzelne Kantone, die an der Befragung teilgenommen haben (vgl. Kapitel 1.3), haben darauf verzichtet, diese Frage zu beantworten.

3.3 Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB

Forschungsfragen:

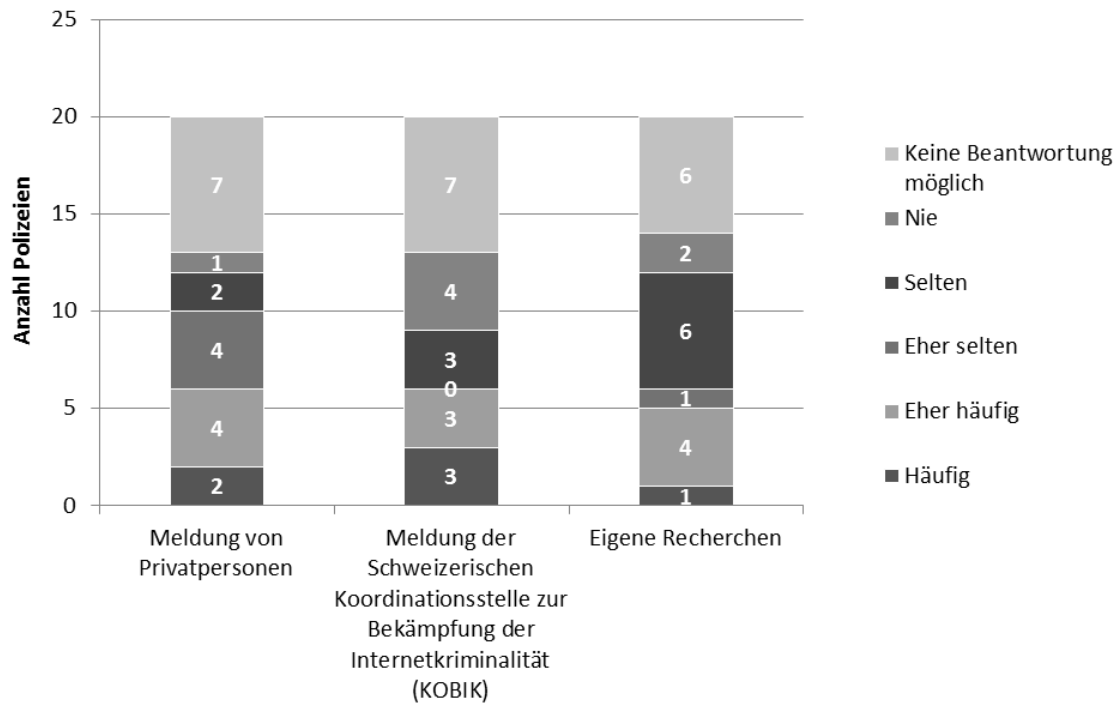
- Zu wie vielen Verfahren und Verurteilungen betreffend Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) kommt es in den Kantonen?
- Wie sieht die Strafverfolgung der Bestimmung zu Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) in den Kantonen aus?
- Wo liegen allfällige Probleme in der Umsetzung der beschriebenen Aktivitäten?

3.3.1 Sachverhalte betreffend Gewaltdarstellungen und polizeiliche Fallbearbeitung

Die befragten Polizeien wurden gebeten anzugeben, wie häufig sie (gegebenenfalls schätzungsweise) zwischen 2010-12 im Durchschnitt mit Sachverhalten konfrontiert waren, die das Thema Gewaltdarstellungen betreffen.⁴² Dabei zeigt sich erstens, dass die weitaus grösste Zahl der Polizeien selten mit dem Thema Gewaltdarstellungen konfrontiert werden; zweitens zeigt sich aber, dass einzelne Polizeien deutlich häufiger mit Sachverhalten konfrontiert waren, die das Thema Gewaltdarstellungen betreffen, als dies aufgrund der in der PKS erfassten Zahlen (vgl. BFS 2012b) erwartet werden könnte.

Die Umstände, wie den Polizeien die Sachverhalte zu Kenntnis gebracht wurden, sind vielfältig und überaus unterschiedlich je nach Polizei (Abbildung 3-2): So wurde rund die Hälfte der Polizeien, die zu dieser Frage Angaben machen konnten, eher häufig oder gar häufig durch Meldungen von Privatpersonen auf die Sachverhalte aufmerksam, während solche bei anderen Polizeien eher selten, selten oder sogar nie vorkamen. Meldungen von KOBİK waren bei rund der Hälfte der Polizeien ebenfalls häufig oder eher häufig, bei rund der Hälfte der Polizeien hingegen selten oder nie. Häufig oder eher häufig durch eigene Recherchen auf diese Sachverhalte gestossen ist lediglich eine Minderheit der Polizeien, während Sachverhalte als Ergebnis eigener Recherchen bei den meisten Polizeien eher selten, selten oder nie resultierten. Zwei Polizeien wiesen überdies darauf hin, dass diese Sachverhalte auch als Zufallsfunde im Rahmen anderer Ermittlungs- oder Strafverfahren entdeckt wurden; dies geschah je nach Polizei eher häufig oder eher selten. Eine Polizei erhielt im entsprechenden Zeitraum zudem eine Meldung der Zollverwaltung.

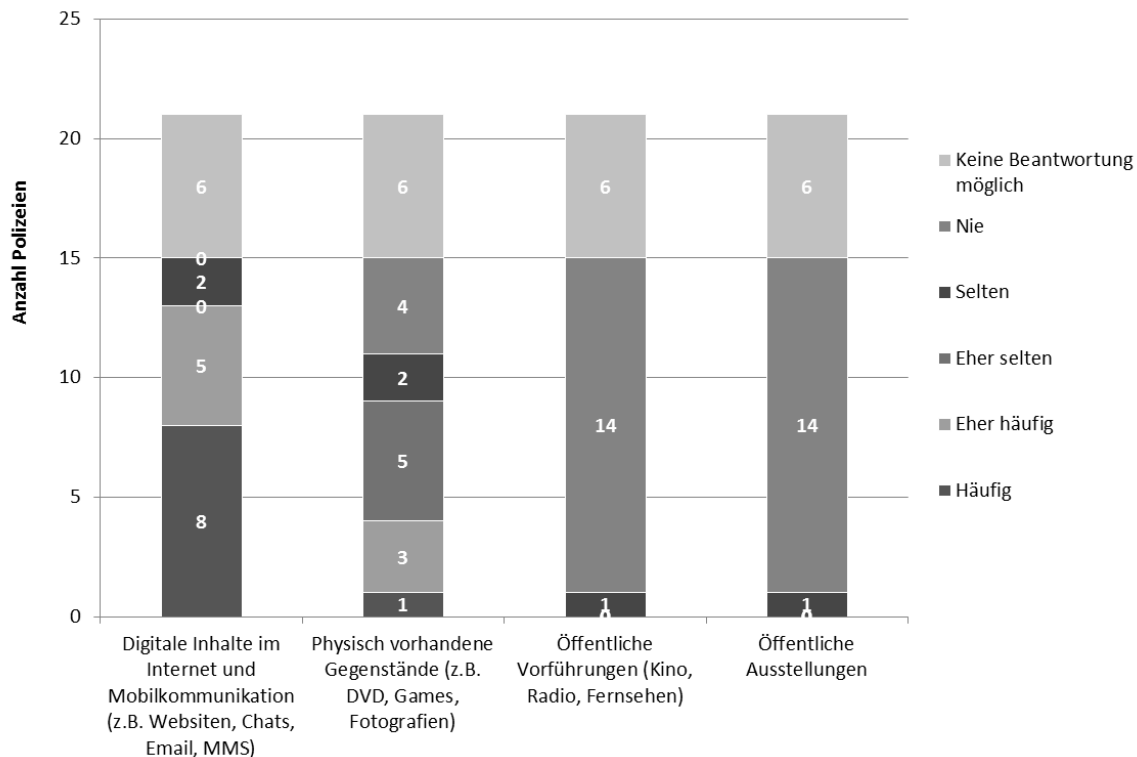
⁴² Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Rund die Hälfte der Zahlen sind Schätzungen, gleichzeitig entsprechen die angegebenen systematisch erfassten Zahlen teilweise der PKS. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

Abbildung 3-2: Gewaltdarstellungen; Art der Kenntnisnahme durch die Polizei

Quelle: Schriftliche Befragung Polizei; Frage: „Wie werden Sie auf diese Sachverhalte aufmerksam?“; N=20

Das Schwergewicht der Sachverhalte, die der Polizei zur Kenntnis gebracht werden, liegt eindeutig bei digitalen Inhalten im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS) und etwas seltener bei physisch vorhandenen Gegenständen (z.B. DVD, Games, Fotografien). Auch hier gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen (Abbildung 3-3). Selten bis nie geht es bei den Sachverhalten um öffentliche Vorführungen oder Ausstellungen. Eine Polizei, die überdurchschnittlich häufig mit Gewaltdarstellungen konfrontiert wird, weist zudem darauf hin, dass es sich bei den Sachverhalten häufig um selbst hergestellte Aufnahmen von Pausenschlägereien/„Happy Slapping“ handelt.⁴³

⁴³ Eine Übersicht über die Einschätzung der Polizeien zur Bedeutung von Happy Slapping erfolgt in Kapitel 3.6.

Abbildung 3-3: Gewaltdarstellungen; Medium

Quelle: Schriftliche Befragung Polizei;

Frage: „Worauf beziehen sich diese Sachverhalte zu Gewaltdarstellungen, die bei Ihnen eingehen?“; N=21

Probleme bei der Bearbeitung der Fälle aus Sicht der Befragten ergeben sich in zwei Punkten: Technische Gegebenheiten und Interpretation des Geltungsbereichs von Art. 135 StGB (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁴⁴

- Der Zeit- und Personalaufwand für Ermittlungen im Internet ist hoch, zudem stellt die Anonymität im Internet die Ermittelnden vor Probleme (1); Fälle, die Darstellungen auf Websites/Plattformen/Servern aus dem Ausland betreffen, sind schwierig aufzuklären (1); technische Möglichkeiten zum Sichern der Inhalte, z.B. Cloud-Dienste (1).
- Häufig ist es schwierig zu beurteilen, ob es sich um strafrechtlich relevante Gewaltdarstellungen handelt (5): Art. 135 StGB ist – beispielsweise im Vergleich zu Art. 197 StGB – weniger eindeutig, die Abgrenzung zu legalem Sodomasochismus ist teilweise schwierig; Fälle von Darstellungen von Schlägereien (und damit „Happy Slapping“) wurden von der Polizei teilweise unter diesem Thema behandelt, von den Gerichten aber nicht als „grausame Gewalt“ klassifiziert; eine objektive Klassifizierung ist schwierig, sie ist sehr von der Auslegung des Straftatbestandes durch die Strafverfolgungsbehörden abhängig.

⁴⁴ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

3.3.2 Polizeilich registrierte Straftaten nach Art. 135 StGB

Die Polizeistellen erfassten 2012 gemäss Polizeilicher Kriminalstatistik⁴⁵ (BFS 2012b) für die Kantone insgesamt 35 Straftaten nach Art. 135 Art. StGB.⁴⁶ Dieser Wert liegt damit leicht unter der Anzahl registrierter Straftaten nach Art. 135 StGB der Vorjahre (2011: 37; 2010: 42) und ist deutlich geringer als 2009, als insgesamt 88 Straftaten nach Art. 135 StGB in der PKS erfasst wurden.⁴⁷ Dabei zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen (Abbildung 3-4). Abklärungen mit den für die PKS zuständigen Personen beim Bundesamt für Statistik (BFS) haben ergeben, dass eine Ursache für den Rückgang der registrierten Straftaten in der statistischen Erhebungsmethode ausgeschlossen werden kann. Ausgeschlossen werden können zudem eine Revision des Strafrechtsartikels in der entsprechenden Periode sowie die Praxis des Bundesgerichts. Mögliche Erklärungsansätze für diesen starken Rückgang sind aus Sicht der befragten Polizeien (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die den entsprechenden Erklärungsansatz aufgeführt haben):

- Mangel an personellen Ressourcen zur aktiven Fahndung oder gezielte Vorermittlungen; häufig sind es Zufallsfunde (3)
- „Banalisierung“ durch die grosse Verfügbarkeit und Zahl von Gewaltdarstellungen in den Medien (Internet, Filme, Computerspiele, Videos) und dadurch verändertes Anzeigeverhalten in der Bevölkerung (5)
- Verschiebung von physisch vorhandenen Inhalten in Videotheken zu digital vorhandenen Inhalten im Internet und damit schwierigeren und aufwändigeren Ermittlungen (2)
- Selbstkontrolle: Internetbenutzerinnen und -benutzer melden die Darstellungen direkt beim Betreiber, Betreiber kontrollieren selbst (1)
- Folge von Prävention insbesondere in Schulen über Gefahren und Rechtslage (3)
- Wenig präzise Ausformulierung von Art. 135 StGB führt dazu, dass Feststellungen insbesondere bei Auswertungen bei einem Anfangsverdacht Pornografie unter diesem Artikel aufgeführt werden und nicht in der Statistik unter Art. 135 StGB erscheinen (2)
- Schwer erkennbare Delikte (1)
- Betreffend „Happy Slapping“ bestand lediglich ein kurzfristiger Nachahmungseffekt aufgrund entsprechender Medienberichte dazu; schliesslich Gerichtsurteile, in denen beschieden wurde, dass diese Darstellungen in der Regel nicht unter Art. 135 StGB fallen, da das Kriterium der „grausamen Gewalttätigkeit“ in der Regel nicht erfüllt ist (2)
- KOBIK: Meldungsrückgang von KOBIK betreffend Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB in der erwähnten Zeitspanne (1). Gute Arbeit von KOBIK (1)
- Möglicher Einfluss der neuen StPO: Jede Handlung muss verfügt werden (1)

⁴⁵ Einschränkung bezüglich der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und daraus folgend auch für die Strafurteilsstatistik ist zu bemerken, dass diese lediglich die von der Polizei registrierten Straftaten, die an sie herangetragen oder durch ihre eigene Kontrolltätigkeit entdeckt wurden, umfasst. Dies bedeutet, dass die Zahlen auch abhängig von der Anzeigebereitschaft der Bevölkerung, den Schwerpunkten der polizeilichen Tätigkeit und von Sicherheitskampagnen, die die Bevölkerung auf ein Thema besonders aufmerksam machen, sind. Mit der PKS und der Strafurteilsstatistik wird daher lediglich ein bestimmter Anteil der strafrechtlich relevanten Vorfälle abgebildet.

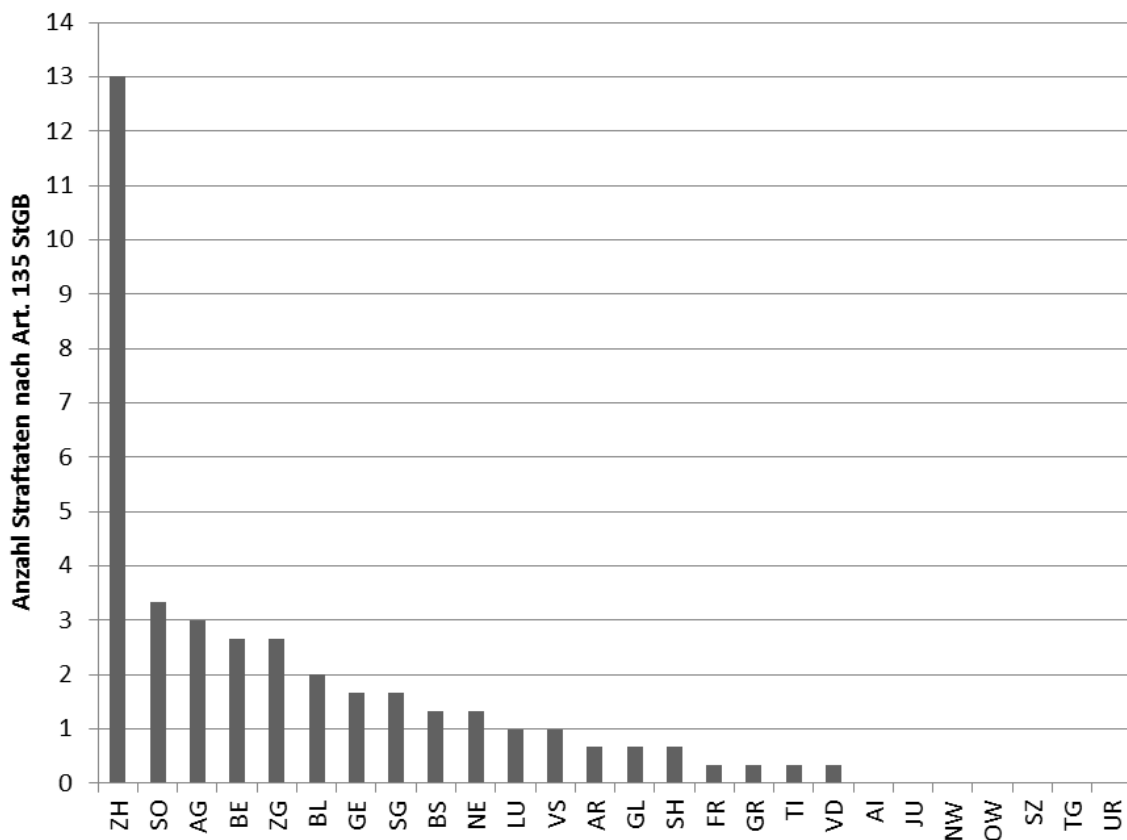
⁴⁶ Eine Straftat ist gemäss PKS als Verstoß gegen den betreffenden Gesetzesartikel zu verstehen. Gezählt werden die eindeutig abgrenzbaren, strafbaren Akte, ungeachtet der Anzahl Geschädigter. Die Statistik bildet den momentanen Wissensstand der Polizei im Erhebungsjahr ab und sagt nichts über den weiteren Verlauf des möglicherweise anschliessenden Justizverfahrens aus (BFS 2013: 71-72)

⁴⁷ Zur Einordnung in den Gesamtkontext strafrechtlich relevanter Tatbestände kann an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Zahl der registrierten Straftaten nach Art. 135 StGB im Vergleich zu den 2012 insgesamt erfassten strafrechtlich relevanten Tatbeständen mit einem Anteil von rund 0.006% eher klein ist (BFS 2012b).

Zwei Befragte erwähnen an dieser Stelle zudem, dass die Dunkelziffer gemäss ihrer Einschätzung, immens sei und lediglich ein kleiner Teil der Gewaltdarstellungen, die strafrechtlich relevant sind, den Behörden zur Kenntnis gebracht werden.

Augenfällig ist die im Vergleich zu anderen Straftaten hohe Aufklärungsquote⁴⁸ bei Straftaten, die Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB betreffen (vgl. BFS 2012b): Diese lag in den letzten drei Jahren jeweils zwischen 94-98%. Die hohe Aufklärungsquote hängt vermutlich damit zusammen, dass in der Regel ein Besitzer, Anbieter oder Erwerber des strafrechtlich relevanten Gegenstands identifiziert werden kann, da sich der relevante Gegenstand beispielsweise auf einer Website befindet, in einem Peer-to-Peer-Netzwerk ausgetauscht wird oder im Rahmen der Untersuchung eines anderen Straftatbestands (z.B. Hausdurchsuchung zur Sicherstellung pornographischer Darstellungen mit Kindern, Untersuchung eines Diebstahl eines Mobiltelefons) entdeckt wird.

Abbildung 3-4: Straftaten nach Art. 135 StGB 2010-2012 (Durchschnitt)



Quelle: BFS: Polizeiliche Kriminalstatistik 2012

⁴⁸ Eine Straftat gilt in der PKS als aufgeklärt, wenn nach polizeilichem Ermessen zumindest eine Person als Urheber dieser Straftat identifiziert werden konnte. Die Statistik bildet den momentanen Wissensstand der Polizei im Erhebungsjahr ab und sagt nichts über den weiteren Verlauf des möglicherweise anschliessenden Justizverfahrens aus (BFS 2013: 71-72).

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (BFS 2012b) weist nebst der Anzahl Straftaten nach Artikel des Strafgesetzbuchs verschiedene Angaben zu den beschuldigten Personen aus.⁴⁹ Wird das Alter der beschuldigten Personen betrachtet, zeigt sich, dass bei Straftaten nach Art. 135, die von der Polizei zwischen 2009-12 erfasst wurden, Kinder und Jugendliche zwischen 10-19 Jahren mit jeweils zwischen 48-65% den grössten Anteil der beschuldigten Personen ausmachen. Auf die Altersgruppen zwischen 20-29 Jahren entfallen weitere 11-29%. Die restlichen Altersgruppen machen jeweils rund 10% oder deutlich weniger aus. Diese überdurchschnittliche Delinquenz der jüngeren Altersgruppen könnte u.a. mit der erhöhten Nutzung digitaler Medien und damit einer erhöhten Expositionswahrscheinlichkeit zusammenhängen.

Die einer Straftat nach Art. 135 StGB zwischen 2009-12 beschuldigten Personen waren überwiegend männlichen Geschlechts. In prozentualen Anteilen machten die männlichen Personen an den beschuldigten Personen jeweils zwischen 89-95% aus. Der Anteil weiblicher Beschuldigter betrug demgegenüber 2010 ein Maximum von 11% und lag in allen anderen Jahren teilweise deutlich unter zehn Prozent.

3.3.3 Strafuntersuchungen betreffend Art. 135 StGB

Die Staatsanwaltschaften wurden in der schriftlichen Befragung gebeten anzugeben, wie viele Strafuntersuchungen (gegebenenfalls schätzungsweise) zwischen 2010-12 im Durchschnitt eingeleitet wurden, die Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB betreffen.⁵⁰ Gemäss diesen Angaben sind dies in der Regel weniger als 6 Strafuntersuchungen jährlich. Lediglich in zwei Kantonen liegt der Wert darüber, so wurden im Durchschnitt pro Jahr schätzungsweise 10 bzw. 30 Strafuntersuchungen zu Gewaltdarstellungen eingeleitet.

Die Strafuntersuchungen können durch Nichtanhandnahme, Einstellung des Verfahrens, Strafbefehl oder Anklage erledigt werden. Die meisten Strafuntersuchungen im Zusammenhang mit Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB werden gemäss den befragten Staatsanwaltschaften durch Einstellen des Verfahrens oder einen Strafbefehl erledigt. Das häufigste Verhältnis ist dabei rund 30% oder weniger Einstellungen des Verfahrens und rund 70% oder mehr Erledigung durch Strafbefehl (5 Staatsanwaltschaften). Zwei Staatsanwaltschaften geben an, dass das Verhältnis zwischen diesen beiden Erledigungsformen rund 50/50 beträgt. Die Verfügung einer Nichtanhandnahme ist selten: Dies kam in den letzten drei Jahren gemäss den Angaben der Staatsanwaltschaften lediglich bei zwei Staatsanwaltschaften in 5% bzw. 4% der Fälle vor. Auch eine Anklage ist relativ selten und kam im gleichen Zeitraum lediglich bei drei Staatsanwaltschaften in 50%,40% bzw. lediglich 5% der Fälle vor.

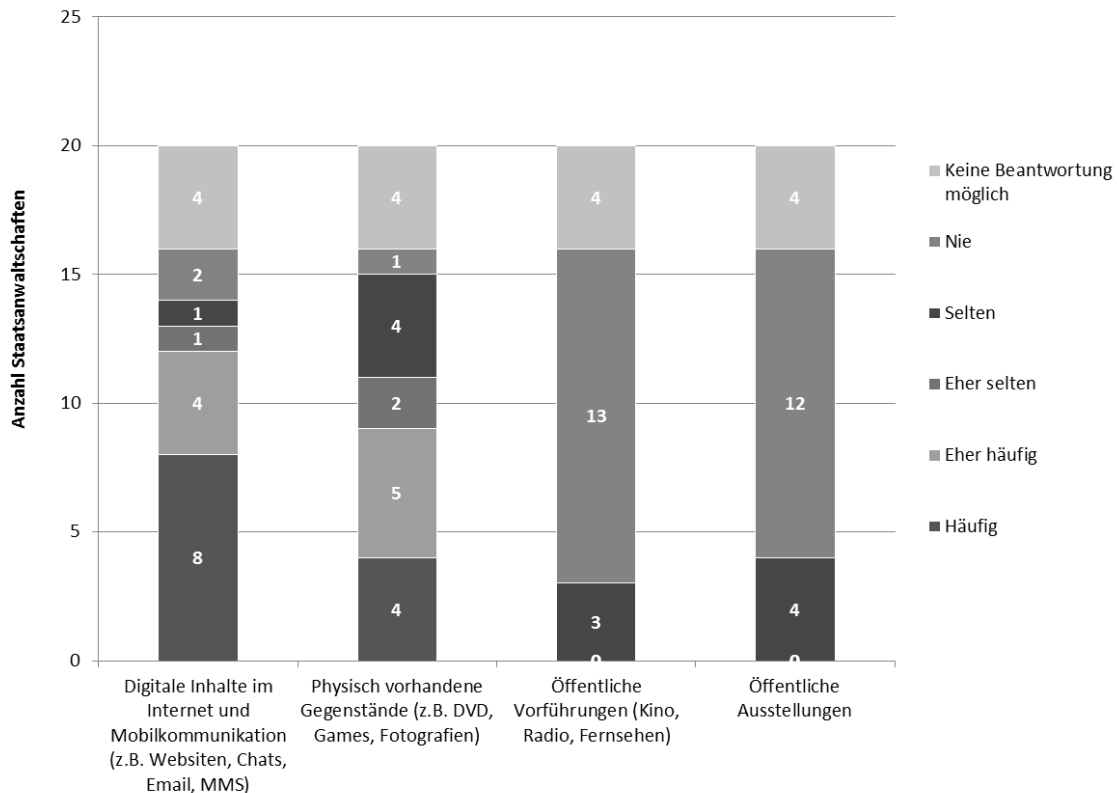
Abbildung 3-5 zeigt auf, dass Strafuntersuchungen gemäss den Informationen der Staatsanwaltschaften in den meisten Kantonen häufig oder eher häufig digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS) betreffen. In etwas weniger Kantonen betreffen die Strafuntersuchungen häufig oder eher häufig physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD,

⁴⁹ Die Anzahl der beschuldigten Personen ist nicht zwingend identisch mit der Zahl der in der PKS registrierten Straftaten, da mehrere Personen einer Straftat beschuldigt werden können. Eine Person, die mehrerer Straftaten beschuldigt wird, wird nur einmal gezählt (BFS 2013: 71-72).

⁵⁰ Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Vielfach sind die Zahlen Schätzungen, teilweise wurden lediglich die Jugendstrafverfahren gezählt. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

Games, Fotografien). Selten bis nie betreffen die Strafuntersuchungen öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen) oder öffentliche Ausstellungen.

Abbildung 3-5: Gewaltdarstellungen; Medium



Quelle: Schriftliche Befragung Staatsanwaltschaften;

Frage: „Worauf beziehen sich die Strafuntersuchungen betreffend Gewaltdarstellungen nach Art. 135, die von Ihnen eingeleitet werden?“; N=20

Bearbeitung der Fälle

Probleme bei der Bearbeitung der Fälle aus Sicht der Befragten ergeben sich in drei Punkten (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁵¹

- Technische Gegebenheiten: Allenfalls EDV-Probleme (1)
- Verhältnismässigkeit: Die obligatorische Einziehung der Datenträger ist oft unverhältnismässig, so muss beispielsweise aufgrund einer kurzen Gewaltdarstellung das Smartphone eingezogen werden (1)
- Interpretation des Geltungsbereichs von Art. 135 StGB: Die Gesetzesbestimmung ist zu kompliziert und auslegungsbedürftig formuliert. Was ist schutzwürdiger kultureller oder wirt-

⁵¹ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

schaftlicher Wert, was ist grausame Gewalttätigkeit, was ist eindringliches Darstellen, welches ist die elementare Würde? (1)

3.3.4 Strafurteile nach Art. 135 StGB

Auch im Hinblick auf die Anzahl Strafurteile nach Art. 135 StGB zeigen sich Unterschiede im mehrjährigen Vergleich: Bis 2003 lag die Zahl der Strafurteile bei oder unter 20 Urteilen pro Jahr und stieg 2004 auf 33 Urteile. 2005 stieg die Zahl der Strafurteile sprunghaft auf 84 und 2006 auf 94 Strafurteile an. In den folgenden Jahren ging die Zahl der Strafurteile kontinuierlich zurück und lag 2011 mit 28 Urteilen wieder leicht unter dem Stand von 2004. 2012 erfolgten noch 18 Strafurteile nach Art. 135 StGB. Im Hinblick auf den Gesamtkontext kann erwähnt werden, dass die Zahl der Strafurteile nach 135 StGB an der Zahl der Strafurteile insgesamt eher klein ist (BFS 2012a): So machten 2012 die Strafurteile nach Art. 135 StGB weniger als 0.05% der Strafurteile insgesamt aus; selbst 2006, als die bisher höchste Zahl an Strafurteilen nach Art. 135 StGB verzeichnet wurden, machten diese lediglich rund 0.3% an den Strafurteilen insgesamt aus.⁵²

Aus den Rückmeldungen der Kantone zu Strafurteilen, die infolge von KOBİK-Dossiers, die an die Kantone weitergeleitet wurden, gefällt wurden, lässt sich festhalten, dass lediglich ein kleiner Teil der Verurteilungen – rund 7% – Art. 135 StGB betreffen (KOBİK 2013).⁵³

Die befragten Staatsanwaltschaften wurden gebeten anzugeben, worauf der deutliche Rückgang der Strafurteile nach Art. 135 StGB ihrer Ansicht nach zurückgeführt werden könnte. Folgende Erklärungsansätze wurden angeführt (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁵⁴

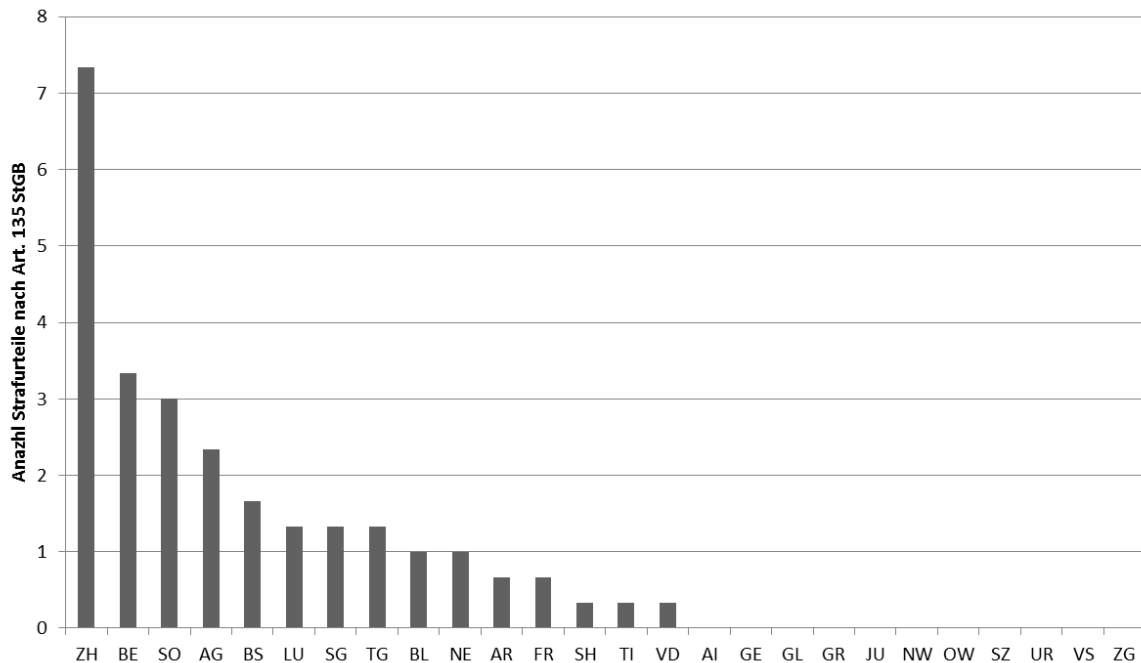
- Zunehmende und einfacher zugängliche mediale Verbreitung im Alltag und damit erhöhte Toleranz ("Abhärtung") mit Rückgang an Verzeigungen (1)
- Die Vergehen finden immer häufiger im Internet und auf Mobiltelefonen statt. Daher wird die Aufklärungsrate geringer (1)
- Strafbarkeit ist aufgrund von Medienberichten mittlerweile bekannt (1)
- Ressourcenmangel (2)
- Zufall (1)
- Komplexität der Bestimmung (1)
- Bundesgerichtsurteile (1)
- Verfahren laufen unter einem anderen Hauptdelikt und daher wird die Verurteilung nach Art. 135 StGB nicht gesondert ausgewiesen (2)

Deutliche Unterschiede in der Zahl der Strafurteile nach Art. 135 StGB zeigen sich zudem mit Blick auf die Kantone (Abbildung 3-6). Im Durchschnitt der letzten drei Jahre wies der Kanton Zürich mit rund 7 Strafurteilen nach Art. 135 StGB den höchsten Wert aus. In den restlichen Kantonen erfolgten deutlich weniger oder gar keine Strafurteile nach Art. 135 StGB zwischen 2010-2012.

⁵² Zum Vergleich: Andere Straftatbestände, z.B. Diebstahl oder Hausfriedensbruch, machten 2012 rund 27% bzw. 19% an den Strafurteilen insgesamt aus (vgl. BFS 2012a).

⁵³ Diese Zahl bezieht sich auf die Rückmeldungen der kantonalen Justizbehörden an KOBİK; die Anzahl der Fälle, auf die sich dieser Wert bezieht, ist im Jahresbericht KOBİK nicht aufgeführt (KOBİK 2013).

⁵⁴ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

Abbildung 3-6: Strafurteile nach Art. 135 StGB 2010-2012 nach Kantonen

Quelle: BFS: Strafurteilsstatistik 2012

3.4 Pornografie nach Art. 197 StGB

Forschungsfragen:

- Zu wie vielen Verfahren und Verurteilungen betreffend Pornografie (Art. 197 StGB) kommt es in den Kantonen?
- Wie sieht die Strafverfolgung der Bestimmung zu Pornografie (Art. 197 StGB) in den Kantonen aus?
- Wo liegen allfällige Probleme in der Umsetzung der beschriebenen Aktivitäten?

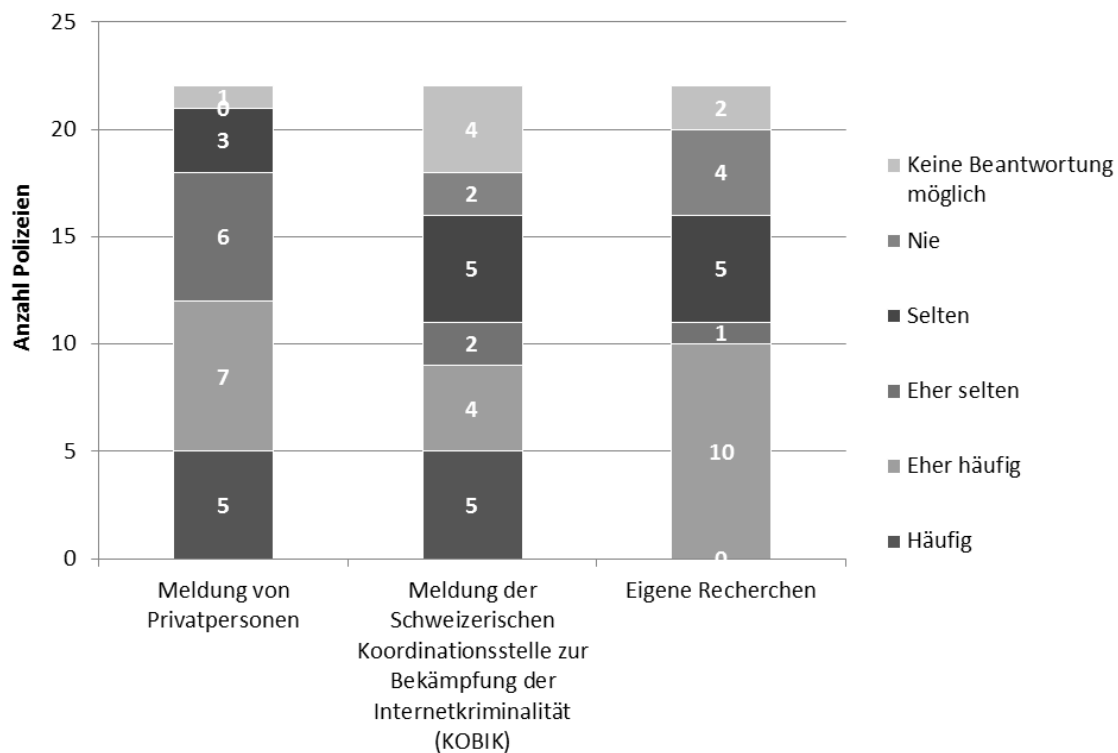
In den nachfolgenden Kapiteln werden, sofern dies möglich ist, die Themen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen gemäss Art. 197 Ziffer 1 StGB und verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 getrennt behandelt. Dies ist für alle Abschnitte, die sich auf die durchgeführten schriftlichen Befragungen bei den Polizeien und den Staatsanwaltschaften beziehen, möglich. Kapitel 3.4.3 und 3.4.6 beziehen sich auf statistische Daten des BFS, die nicht nach Ziffern aufgeschlüsselt sind.

3.4.1 Sachverhalte betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen und polizeiliche Fallbearbeitung

Die befragten Polizeien wurden gebeten anzugeben, wie häufig sie (gegebenenfalls schätzungsweise) zwischen 2010-12 im Durchschnitt mit Sachverhalten konfrontiert waren, die das Thema Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen, d.h. Darstellungen, die

möglicherweise gemäss Art. 197 Ziffer 1 StGB strafrechtlich relevant sind.⁵⁵ Im Vergleich mit Darstellungen verbotener Pornografie (vgl. Kapitel 3.4.2) zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Polizeien: Während 8 Polizeien teilweise beträchtlich häufiger mit Sachverhalten konfrontiert sind, die Art. 197 Ziffer 1 StGB betreffen könnten, sind weitere 8 Polizeien umgekehrt deutlich häufiger mit Sachverhalten konfrontiert, die verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 StGB betreffen könnten. Die restlichen 5 Kantone sind gemäss eigenen (gegebenenfalls geschätzten) Angaben gleich häufig mit beiden Sachverhalten konfrontiert.

Abbildung 3-7: Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen; Art der Kenntnisnahme durch die Polizei



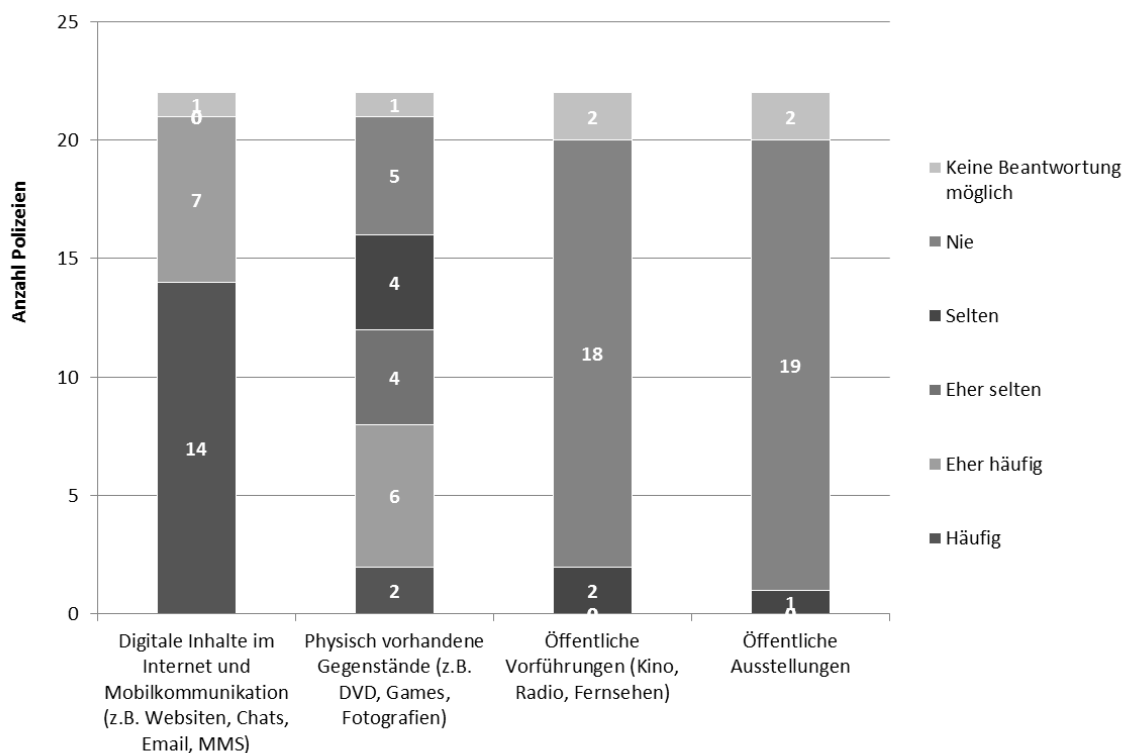
Quelle: Schriftliche Befragung Polizei; Frage: „Wie werden Sie auf diese Sachverhalte aufmerksam?“; N=22

Die Sachverhalte, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen, werden den Polizeien auf unterschiedliche Weise zur Kenntnis gebracht – dabei zeigen sich zudem beträchtliche Unterschiede zwischen den Polizeien (Abbildung 3-7): In etwas mehr als der Hälfte der Polizeien spielen Meldungen von Privatpersonen eine wichtige Rolle, während bei den anderen Polizeien selten oder eher selten Meldungen von Privatpersonen zu diesem Thema bei der Polizei eingehen. Ebenso haben in den letzten drei Jahren nicht alle Polizeien zu diesem Thema Meldungen von KOBİK erhalten: Lediglich 5 Polizeien haben angegeben, häufig diesbezügliche

⁵⁵ Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Mehr als die Hälfte der Zahlen sind Schätzungen, teilweise liegen lediglich Zahlen der PKS vor, die nicht nach Ziffern aufgeteilt sind. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

Meldungen von KOBİK erhalten zu haben. Ungleich verteilt sind auch die Ergebnisse eigener Recherchen in diesem Bereich: Während die Hälfte der Polizeien angegeben haben, eher häufig durch eigene Recherchen auf Sachverhalte gestossen zu sein, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen, ist dies bei den anderen Polizeien eher selten bis nie der Fall. Vier Polizeien geben an, dass zudem Meldungen von Schulen eingehen: Bei drei Polizeien ist dies eher häufig der Fall, bei einer Polizei eher selten. Weitere zwei Polizeien weisen darauf hin, dass auch Zufallsfunde bzw. Funde im Zusammenhang mit anderen Ermittlungsverfahren vorkommen – in einem Fall eher häufig, in einem Fall eher selten.

Abbildung 3-8: Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen; Medium



Quelle: Schriftliche Befragung Polizei;

Frage: „Worauf beziehen sich diese Sachverhalte betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen, die bei Ihnen eingehen?“; N=22

Abbildung 3-8 zeigt, dass sich die Sachverhalte, die der Polizei betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen zur Kenntnis gebracht werden, in der Regel auf digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS) beziehen: 21 Polizeien geben an, dass die Sachverhalte häufig oder zumindest eher häufig Inhalte im Internet und Mobilkommunikation betreffen. Sachverhalte, die physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien) betreffen, sind bei einigen Polizeien eher häufig bis häufig, eine deutliche Mehrheit der Befragten gibt jedoch an, dass sich die Sachverhalte eher selten bis nie auf physisch vorhandene Gegenstände beziehen. Lediglich zwei Polizeien waren mit Sachverhalten konfrontiert,

die öffentliche Vorführungen (z.B. Kino, Radio, Fernsehen) betrafen; zudem kommt dies selten vor. Eine Polizei war selten mit Sachverhalten konfrontiert, die öffentliche Ausstellungen betraf.

Probleme bei der Bearbeitung der Fälle, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen, sind gemäss den Rückmeldungen der Polizeien vielfältig (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁵⁶

- Verfügbarkeit pornografischer Darstellungen: Hohe Verfügbarkeit, Bezug ohne Probleme möglich, allgemein starke Sexualisierung der Gesellschaft, fehlendes Unrechtsbewusstsein bei Jugendlichen (2); insbesondere in Bezug auf von Jugendlichen selbst hergestellte pornografische Darstellungen: Unmöglichkeit, diese gänzlich aus dem Internet zu entfernen, wenn sie dort verbreitet wurden (1)
- Verbreitung unter Jugendlichen: Sehr grosse und schnelle Verbreitung solcher Darstellungen unter Jugendlichen und damit eine sehr grosse Zahl an Tätern und Opfern (4)
- Sicherstellung der Gerätschaften: Unverständnis von Seiten der Eltern (1)
- Juristische Einschätzung: Unterschiedliche Einschätzungen über den pornografischen Gehalt einer Darstellung (1); beschränkte juristische Möglichkeiten betreffend Sicherung der Inhalte (1) sowie Unverständnis gegenüber den polizeilichen Massnahmen von Seiten der Staatsanwaltschaft (1)
- Auswertung der sichergestellten Daten: Aufwändig, knappe personelle Ressourcen, belastend (2)
- Technische Möglichkeiten zur Sicherung der Inhalte: Weit entwickelte Schutzmechanismen der Gerätschaften erschweren die Beweissicherung (2)

3.4.2 Sachverhalte betreffend verbotene Pornografie und polizeiliche Fallbearbeitung

Die befragten Polizeien wurden gebeten anzugeben, wie häufig sie (gegebenenfalls schätzungsweise) zwischen 2010-12 im Durchschnitt mit Sachverhalten konfrontiert waren, die das Thema verbotene Pornografie betreffen, d.h. Darstellungen, die möglicherweise strafrechtlich relevant gemäss Art. 197 Ziffer 3 und 3^{bis} StGB sind.⁵⁷ Im Vergleich mit dem Thema Schutz von Jugendlichen und Kindern vor pornografischen Darstellungen (vgl. Kapitel 3.4.1) zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Polizeien: Während 8 Polizeien deutlich häufiger mit Sachverhalten konfrontiert sind, die verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 und 3^{bis} StGB betreffen könnten, sind weitere 8 Polizeien teilweise beträchtlich häufiger mit Sachverhalten konfrontiert, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen. Die restlichen 5 Kantone sind gemäss eigenen (gegebenenfalls geschätzten) Angaben gleich häufig mit beiden Sachverhalten konfrontiert.

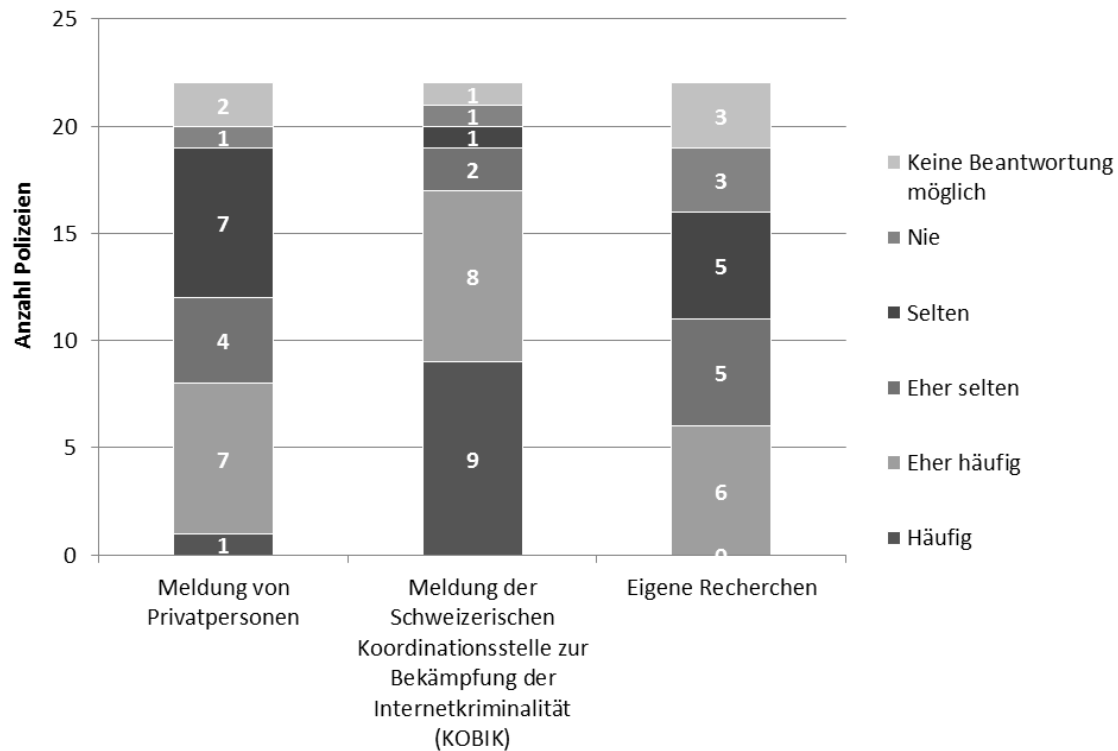
Abbildung 3-9 zeigt auf, dass die Sachverhalte, die Darstellungen nach Art. 197 Ziffer 3 StGB verbotener Pornografie betreffen könnten, den Polizeien häufig oder eher häufig durch KOBIK zur Kenntnis gebracht wird. Meldungen von Privatpersonen sind demgegenüber lediglich in einer Minderheit der befragten Polizeien häufig oder eher häufig. Das Ergebnis eigener Recherchen stellen sie ledig-

⁵⁶ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

⁵⁷ Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Die Hälfte der Zahlen sind Schätzungen, teilweise liegen lediglich Zahlen der PKS vor, die nicht nach Ziffern aufgeteilt sind. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

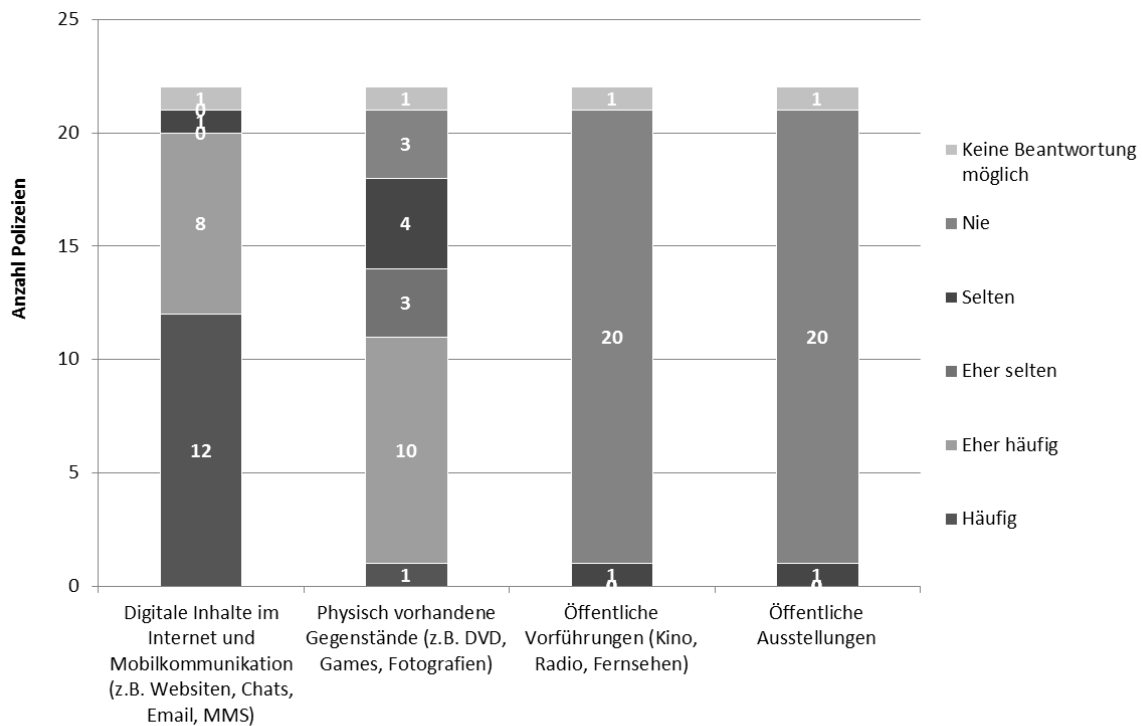
lich bei sechs Polizeien eher häufig und beim Grossteil der Polizeien eher selten bis nie dar. Drei Polizeien geben an, dass sie zusätzlich auch auf anderem Weg auf diese Sachverhalte aufmerksam werden: Bei Auswertungen von Gerätschaften (Laptop, Mobiltelefone etc.) anlässlich von Ermittlungsfällen, Zufallsfunde im Rahmen anderer Strafverfahren, Meldung durch Schulen.

Abbildung 3-9: Verbotene Pornografie; Art der Kenntnisnahme durch die Polizei



Quelle: Schriftliche Befragung Polizei; Frage: „Wie werden Sie auf diese Sachverhalte aufmerksam?“; N=22

Auch bei der verbotenen Pornografie betrifft der Grossteil der Sachverhalte häufig digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS): Wie in Abbildung 3-10 dargestellt, sind Sachverhalte, die sich auf solche digitalen Inhalte beziehen, gemäss 20 der 22 Polizeien, die sich an der Befragung beteiligt haben, häufig oder zumindest eher häufig. Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien) sind demgegenüber lediglich gemäss rund der Hälfte der Polizeien häufig oder eher häufig. Selten bis nie betreffen die Sachverhalte öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen) oder Ausstellungen.

Abbildung 3-10: Verbotene Pornografie; Medium

Quelle: Schriftliche Befragung Polizei;

Frage: „Worauf beziehen sich diese Sachverhalte betreffend verbotener Pornografie, die bei Ihnen eingehen?“; N=22

Die Bearbeitung der Fälle stellt die Polizeien gemäss eigenen Angaben vor verschiedene Probleme (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁵⁸

- Datenmenge: gross und steigt stark an (2)
- Juristische Aspekte: Unterschiedliche Einschätzungen über die strafrechtliche Relevanz einer pornografischen Darstellung (3); juristische Grenzen betreffend Sicherung der Inhalte (1)
- Kinderpornografie: Schwierigkeit, das Alter des Opfers zu bestimmen (keine Regel oder Methodologie vorhanden) bzw. zu bestimmen, ob es sich um Kinderpornografie handelt (2); lückenhafte Gesetzgebung (der straflose Konsum ermöglicht Schlupflöcher für Pädophile) (1)
- Auswertung der sichergestellten Daten: Aufwändig, knappe oder fehlende (personelle) Ressourcen, extrem belastend (2)
- Technische Möglichkeiten zur Sicherung und Speicherung der Inhalte: Weit entwickelte Schutzmechanismen und Verschlüsselungsmöglichkeiten erschweren die Beweissicherung und die Ermittlung (3); durch neue Speichermöglichkeiten (z.B. Cloud-Computing) können die entsprechenden Erzeugnisse auf verschiedenen Geräten gleichzeitig vorhanden sein,

⁵⁸ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

- d.h. durch Einzug und Vernichtung eines Geräts sind die verbotenen Erzeugnisse nicht automatisch vernichtet (1)
- Zusammenarbeit mit Internetdiensten: Schwierigkeit, Auskünfte bei Servern sowie ausländischen Websites zu erlangen (1)

3.4.3 Polizeilich registrierte Straftaten nach Art. 197 StGB

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (BFS 2012b) enthält Angaben zur Anzahl Straftaten nach Art. 197 StGB für die Jahre 2009-2012, schlüsselt diese aber im Gegensatz zu unserem Bericht, bei dem Ziffer 1 (Jugendschutz) und Ziffer 3 (verbotene Pornografie) unterschieden werden, nicht näher auf. Die Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich daher jeweils auf den Strafrechtsartikel insgesamt, sofern nichts anderes vermerkt ist.

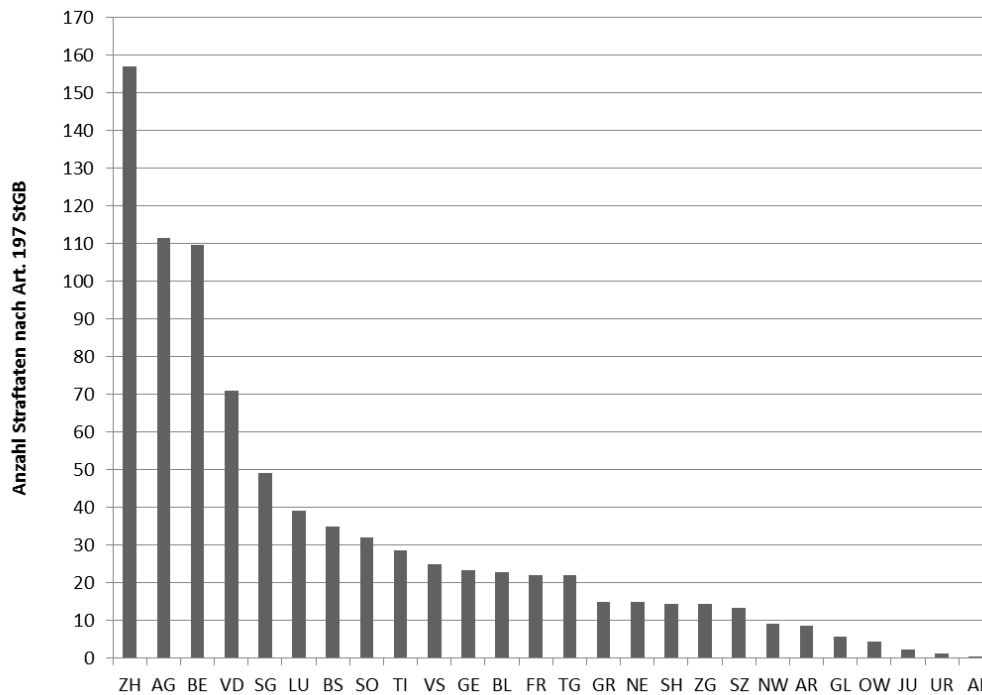
Die Zahl der von der Polizei erfassten Straftaten nach Art. 197 StGB nahm zwischen 2009-11 kontinuierlich ab, von 1'080 im Jahr 2009 auf 960 im Jahr 2010 und schliesslich 701 Straftaten im Jahr 2011. 2012 nahm die Anzahl schliesslich wieder leicht zu, so wurden 896 Straftaten nach Art. 197 StGB registriert. Die Zahl der registrierten Straftaten nach Art. 197 StGB entspricht 0.1% der in der PKS insgesamt erfassten Straftaten (BFS 2012b). Es zeigen sich dabei deutliche kantonale Unterschiede (Abbildung 3-11).

Die Aufklärungsquote lag in den betrachteten Jahren jeweils zwischen 86-91%. Dies dürfte analog zu den Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB ebenfalls daran liegen, dass in der Regel ein Besitzer, Anbieter oder Erwerber des strafrechtlich relevanten Gegenstands identifiziert werden kann, da sich der relevante Gegenstand beispielsweise auf einer Website befindet, in einem Peer-to-Peer-Netzwerk ausgetauscht wird oder im Rahmen der Untersuchung eines anderen Straftatbestands (z.B. Untersuchung eines Diebstahl eines Mobiltelefons) entdeckt wird.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Betrachtung der der Straftat beschuldigten Altersgruppen:⁵⁹ Auf die Altersgruppen zwischen 20-29 Jahren, 30-39 Jahren sowie 40-49 Jahren entfallen jeweils rund 20% der beschuldigten Personen. Die Altersgruppen vorher (10-19 Jahre) und nachher (50-59 Jahre) machen hingegen jeweils um die 15% aus. Die restlichen rund 10% verteilen sich jeweils auf die verbleibenden Altersgruppen.

Deutlich sind die Unterschiede zudem bezüglich des Geschlechts: 94-97% der zwischen 2009-12 beschuldigten Personen sind männlichen Geschlechts, während der Anteil weiblicher Beschuldigter im gleichen Zeitraum dementsprechend lediglich zwischen 3-6% ausmacht.

⁵⁹ Die Anzahl der beschuldigten Personen ist nicht zwingend identisch mit der Zahl der in der PKS registrierten Straftaten, da mehrere Personen einer Straftat beschuldigt werden können. Eine Person, die mehrerer Straftaten beschuldigt wird, wird nur einmal gezählt. (BFS 2013: 71-72).

Abbildung 3-11: Straftaten nach Art. 197 StGB 2010-2012 (Durchschnitt)

Quelle: BFS: Polizeiliche Kriminalstatistik 2012

Jugendliche als Täterschaft

Auf einzelne Fälle von jugendlichen Täterinnen und Tätern entfiel in den letzten Jahren eine grosse mediale Aufmerksamkeit, wobei ein Teil der Problematik häufig darin bestand, dass sich die Jugendlichen nicht bewusst waren, dass sie sich durch Aufnahmen von Personen unter 16 Jahren – selbst wenn diese in gegenseitigem Einverständnis erfolgten – ebenso wie Erwachsene strafbar machen können, wenn die Aufnahmen pornographischer Art sind. In der statistischen Betrachtung zeigt sich hingegen nicht, dass Jugendliche mit erhöhter Häufigkeit der Straftaten nach Art. 197 bezichtigt werden als Erwachsene.

Der (gegebenenfalls geschätzte) Anteil Kinder und Jugendlicher an der Täterschaft betreffend Art. 197 Ziffer 1 liegt im örtlichen Zuständigkeitsgebiet von vier Polizeien jeweils über 70% mit einem Maximum von 80%. Bei fünf weiteren Polizeien liegt der Anteil Kinder und Jugendlicher bei rund 50%. Die restlichen 12 Polizeien geben an, dass der (geschätzte) Anteil Kinder und Jugendlicher unter 50% liegt; bei 8 Polizeien liegt er gar nur bei 10% oder weniger, bei zwei Polizeien liegt er bei 0%. Eine Polizei bemerkt ergänzend, dass die Täterschaft eher junge Erwachsene als Jugendliche/Kinder betreffe, eine weitere Polizei gibt an, dass die Tendenz für Jugendliche/Kinder als Täterschaft steige. In einem Kanton betreffen die Fälle gemäss der zuständigen Polizei eher männliche als weibliche Jugendliche, in einem weiteren Kanton konzentriert sich die Problematik von Jugendli-

chen/Kindern als Täterschaft insbesondere auf WhatsApp⁶⁰-Gruppen, bei der Videos und Bilder gleichzeitig mehrere Empfängerinnen und Empfänger erreichen.

Der (gegebenenfalls geschätzte) Anteil Kinder und Jugendlicher an der Täterschaft bei Darstellungen verbotener Pornografie ist im Durchschnitt deutlich tiefer im Vergleich zu den Fällen, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen: Im örtlichen Zuständigkeitsgebiet von rund der Hälfte der Polizeien beträgt dieser Anteil 10% bzw. deutlich weniger. Bei weiteren vier Polizeien liegt er bei 20% und bei zwei Polizeien bei 30-40%. Gemäss den Angaben von lediglich zwei Polizeien beträgt der Anteil Jugendlicher und Kinder an den von ihnen bearbeiteten Fällen rund 50%. In einem Fall beträgt der Anteil Jugendlicher an den bearbeiteten Fällen betreffend verbotener Pornografie 80%. Eine Polizei merkt zudem an, dass der Anteil Jugendlicher/Kinder an der Täterschaft im Bereich verbotene Pornografie zunehmend ist. Dies dürfte insbesondere am bereits ausgeführten Umstand liegen, dass Darstellungen pornografischen Charakters als Kinderpornografie gelten, wenn die Beteiligten unter 16 Jahre alt sind, selbst wenn die Darstellung einvernehmlich entstanden ist.

3.4.4 Strafuntersuchungen betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen

Die befragten Staatsanwaltschaften wurden gebeten anzugeben (gegebenenfalls schätzungsweise), wie viele Strafuntersuchungen sie zwischen 2010-12 betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen nach Art. 197 Ziffer 1 StGB eingeleitet haben.⁶¹ Die Mehrheit der Staatsanwaltschaften gibt an, dass dieser Wert rund 10 oder weniger Strafuntersuchungen beträgt. Lediglich fünf Staatsanwaltschaften geben einen höheren Wert an, dieser liegt zwischen durchschnittlich 20-40 Strafuntersuchungen pro Jahr.

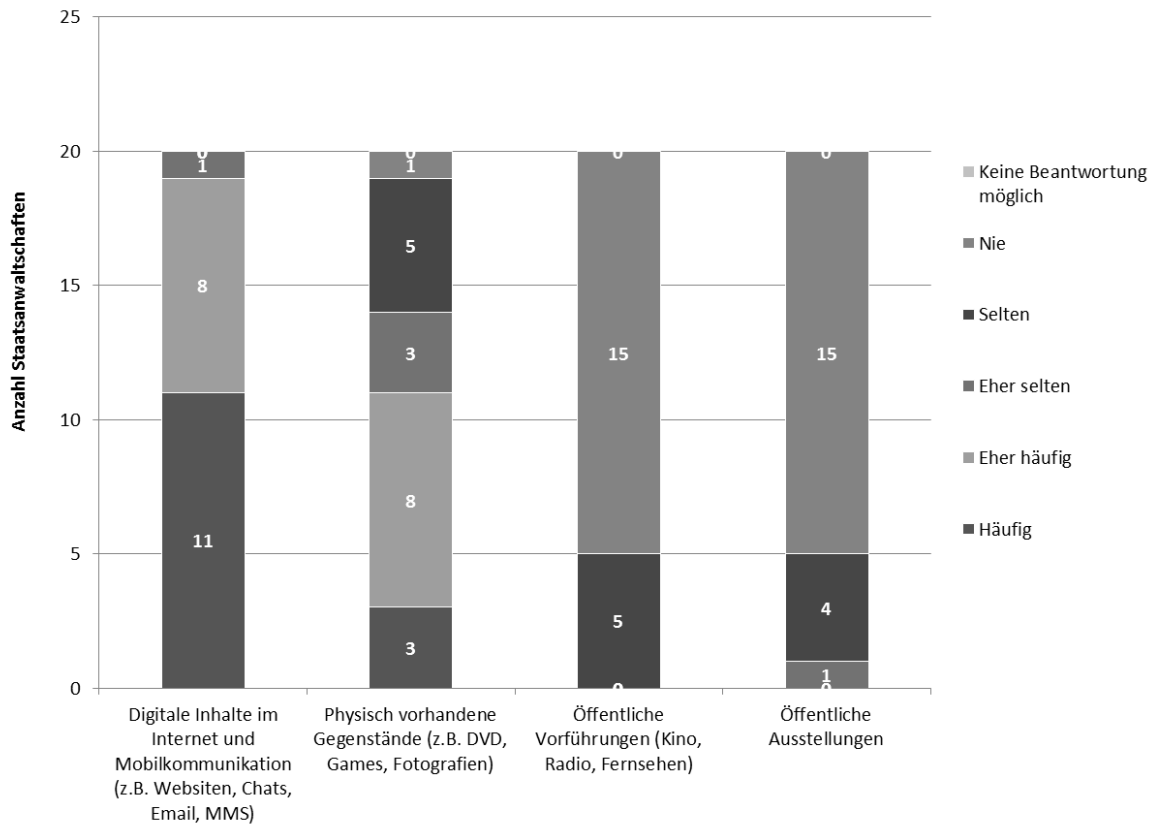
Strafuntersuchungen, die durch Nichtanhandnahme oder Einstellen des Verfahrens erledigt wurden, machen gemäss den Angaben der Staatsanwaltschaften mehrheitlich zwischen 10-35% aus, wobei die Erledigungen durch Einstellen des Verfahrens in der Regel deutlich übervertreten sind. Ein Grossteil der Strafuntersuchungen wird gemäss den vorhandenen Informationen durch Strafbefehl erledigt. Oder aber durch Anklage, diese Erledigungsform wurde allerdings bei den meisten Staatsanwaltschaften 2 bis 17-mal weniger häufig angewandt.

Abbildung 3-12 zeigt auf, dass Strafuntersuchungen gemäss den Informationen der Staatsanwaltschaften in den meisten Kantonen häufig oder eher häufig digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS) betreffen. Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien) sind in etwas weniger Kantonen häufig oder eher häufig betroffen. Eher selten bis nie betreffen die Strafuntersuchungen öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen) oder öffentliche Ausstellungen.

⁶⁰ WhatsApp Messenger ist eine Anwendungssoftware für Mobilgeräte (z.B. Smartphones, Tablet-Computer), die den Versand von Nachrichten (im Sinne eines SMS-Dienstes), Bildern, Video- und Audiodateien erlaubt. Diese werden via mobile Datenübertragung verschickt und empfangen.

⁶¹ Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Vielfach sind die Zahlen Schätzungen, teilweise wurden lediglich die Jugendstrafverfahren gezählt. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

Abbildung 3-12: Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen; Medium



Quelle: Schriftliche Befragung Staatsanwaltschaften;

Frage: „Worauf beziehen sich die Strafuntersuchungen betreffend Art. 197 Ziffer 1 StGB, die von Ihnen eingeleitet werden?“; N=20

Der (gegebenenfalls geschätzte) Anteil Kinder und Jugendliche an der Täterschaft bei Strafuntersuchungen, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen nach Art. 197 Ziffer 1 StGB betreffen, betrug gemäss den Staatsanwaltschaften in der Regel weniger als 20%.⁶² In vier Kantonen lag der Anteil gemäss den vorhandenen Informationen höher, und zwar zwischen 50-80%.

⁶² Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Vielfach sind die Zahlen Schätzungen. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

Bearbeitung der Fälle

Probleme bei der Bearbeitung der Fälle ergeben sich aus Sicht der Befragten in verschiedenen Punkten (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁶³

- Datenmenge: In der Pornografie stellt sich allgemein das Problem der grossen Datenmengen und unerschöpflichen Ausmass von pornografischen Produkten. Festplatten in Terabyte-Grössen können kaum vollständig ausgewertet werden (2)
- Technische Möglichkeiten: Es werden immer mehr Möglichkeiten geschaffen, die Daten dem Zugriff der Strafverfolgung zu entziehen, z.B. Cloud-Computing (1)
- Einziehung der Gegenstände: Obligatorische Einziehung der Gegenstände bereitet Schwierigkeiten (1)
- Identifizierung des Täters/der Täterin: Die Identifikation des Täters/der Täterin im Internet, im Ausland (1)
- Geltungsbereich von Art. 197 Ziffer 1 StGB: Wenig zweckmässig ist bei Ziff. 1, dass im Gegensatz zu Art. 187 StGB eine Bestrafung auch erfolgen müsste, wenn der Altersunterschied zwischen den Beteiligten weniger als 3 Jahre beträgt. (1)
- Interpretation des Geltungsbereichs von Art. 197 StGB: Es besteht Unklarheit was ein Kind in Ziff. 3 ist (unter 16 Jahren, unter 18 Jahren, offensichtlich nicht geschlechtsreif?) (1)

3.4.5 Strafuntersuchungen betreffend verbotene Pornografie

Die befragten Staatsanwaltschaften wurden gebeten anzugeben (gegebenenfalls schätzungsweise), wie viele Strafuntersuchungen sie zwischen 2010-12 betreffend Darstellungen verbotener Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3/3^{bis} StGB eingeleitet haben.⁶⁴ Die Mehrheit der Staatsanwaltschaften gibt an, dass dieser Wert rund 15 oder weniger Strafuntersuchungen beträgt. Lediglich sechs Staatsanwaltschaften geben einen höheren Wert an, dieser liegt zwischen durchschnittlich 20-60 Strafuntersuchungen sowie in einem Fall bei 150 Strafuntersuchungen pro Jahr.

Gemäss den befragten Staatsanwaltschaften liegt dabei der (gegebenenfalls geschätzte) Anteil Kinderpornografie in der Regel zwischen 50-95%. Bei lediglich 5 der 16 Staatsanwaltschaften, die auf diese Frage geantwortet haben, betrug dieser Anteil weniger und zwar zwischen 1-11%.

Strafuntersuchungen, die durch Nichtanhandnahme oder Einstellung des Verfahrens erledigt wurden, machen gemäss den Angaben der Staatsanwaltschaften weniger als 30% aus, wobei die Erledigungen durch Einstellung des Verfahrens in der Regel deutlich übervertreten sind. Ein Grossteil der Strafuntersuchungen wird gemäss den vorhandenen Informationen durch Strafbefehl erledigt. Anklagen kommen zwar vor, sind aber deutlich seltener als Strafbefehle.

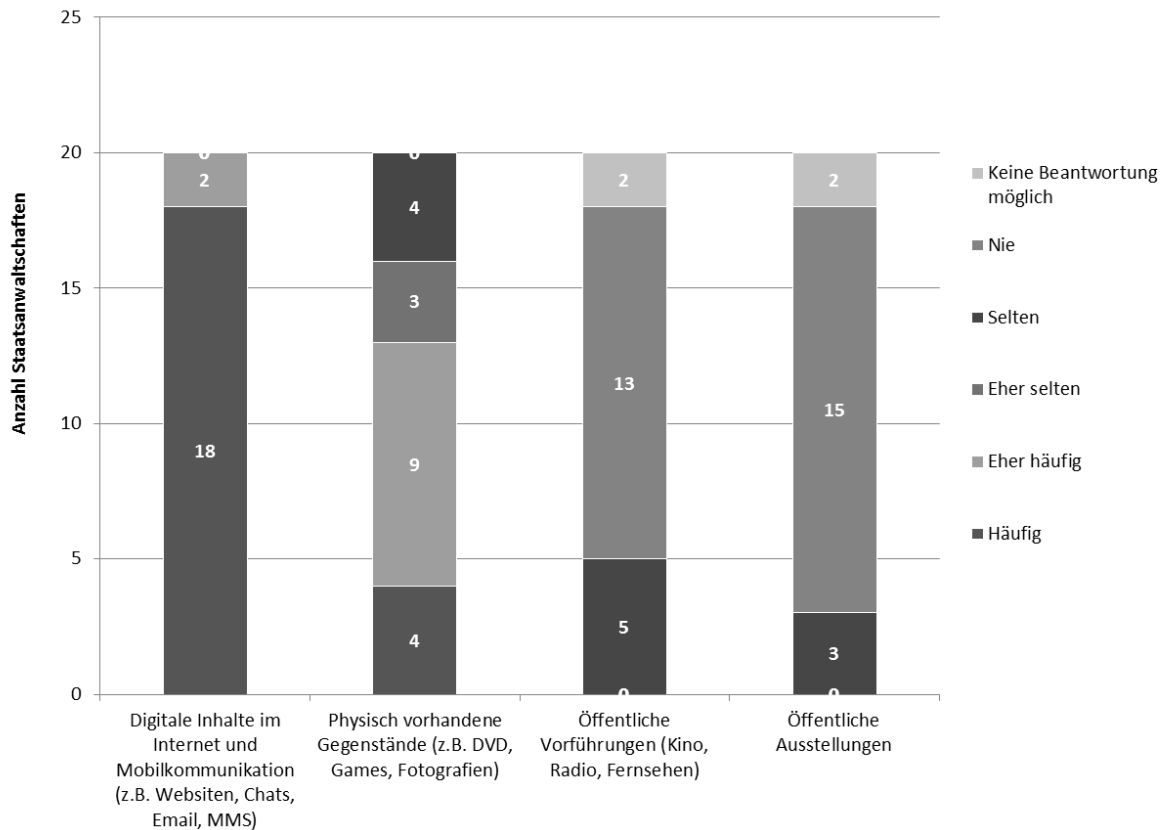
Abbildung 3-13 zeigt deutlich auf, dass Strafuntersuchungen gemäss den Informationen der Staatsanwaltschaften in den Kantonen häufig oder eher häufig digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS) betreffen. Physisch vorhandene Gegenstände (z.B.

⁶³ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

⁶⁴ Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Vielfach sind die Zahlen Schätzungen, teilweise wurden lediglich die Jugendstrafverfahren gezählt. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

DVD, Games, Fotografien) sind in der Mehrheit der Kantone häufig oder eher häufig, in anderen hingegen eher selten oder selten betroffen. Selten bis nie betreffen die Strafuntersuchungen öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen) oder öffentliche Ausstellungen.

Abbildung 3-13: Verbotene Pornografie; Medium



Quelle: Schriftliche Befragung Staatsanwaltschaften;

Frage: „Worauf beziehen sich die Strafuntersuchungen betreffend Art. 197 Ziffer 1 StGB, die von Ihnen eingeleitet werden?“; N=20

Der (gegebenenfalls geschätzte) Anteil Kinder und Jugendliche an der Täterschaft bei Strafuntersuchungen, die Darstellungen verbotener Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3/3^{bis} StGB betreffen, betrug gemäss den Staatsanwaltschaften in der Regel weniger als 25%.⁶⁵ In einem Kanton lag der Anteil gemäss den vorhandenen Informationen höher, und zwar bei 40%.

⁶⁵ Die dabei erhobenen Zahlen erlauben keine detaillierten statistischen Auswertungen, da die Reliabilität gemäss Einschätzung der Forschenden relativ gering ist. Vielfach sind die Zahlen Schätzungen. Daher können lediglich Tendenzen aufgezeigt werden.

Bearbeitung der Fälle

Die Staatsanwaltschaften wurden ausserdem danach gefragt, ob bei der Bearbeitung der Fälle zu Art. 197 Ziffer 3 StGB Probleme auftreten. Solche wurden in den folgenden Punkten identifiziert (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁶⁶

- Datenmenge: In der Pornografie stellt sich allgemein das Problem der grossen Datenmengen und damit oft der vorhandenen personellen Ressourcen (4)
- Beweisführung (1); prozessuale Probleme im Zusammenhang mit der verdeckten Ermittlung (1)
- Interpretation des Geltungsbereichs von Art. 197 StGB: Es besteht Unklarheit was ein Kind in Ziff. 3 ist (unter 16 Jahren, unter 18 Jahren, offensichtlich nicht geschlechtsreif?) (1)

3.4.6 Strafurteile nach Art. 197 StGB

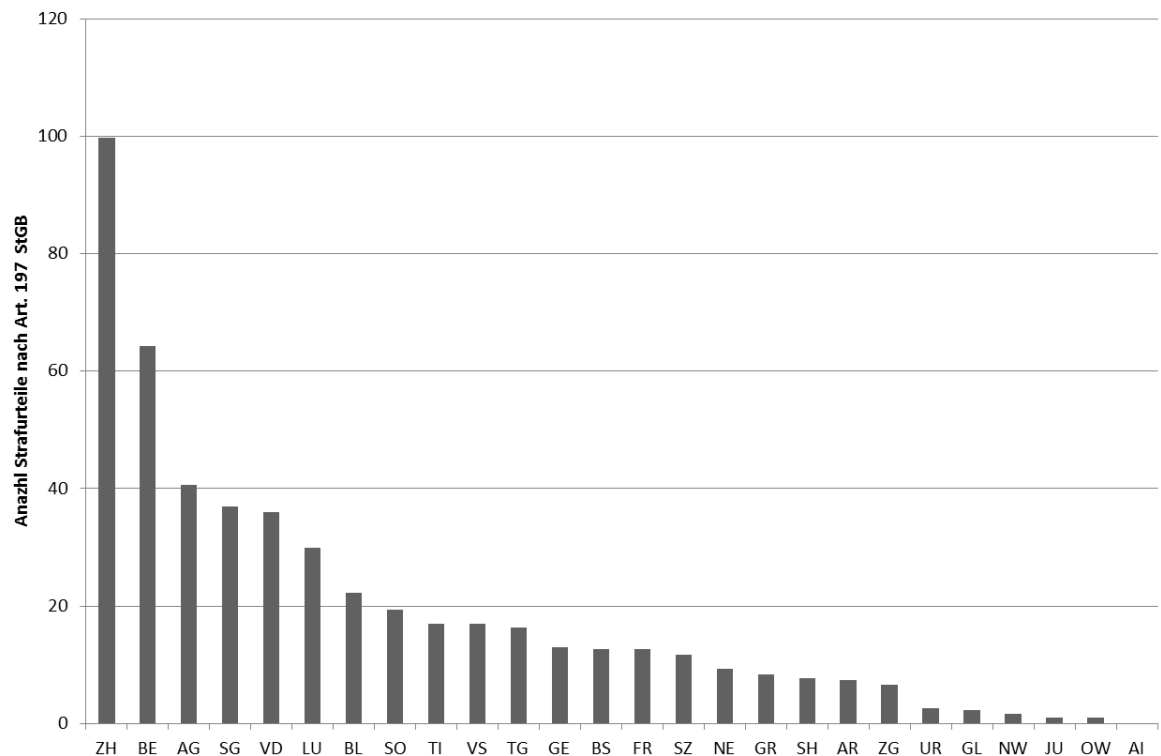
Die Zahl der Strafurteile nach Art. 197 StGB im langjährigen Vergleich zeigt einige Auffälligkeiten: Eine Spitze im Jahr 1998, in dem es mit 795 Strafurteilen nach Art. 197 StGB beinahe doppelt so viele Strafurteile gab wie im Jahr vorher und nachher, eine beinahe gleichbleibend tiefe Anzahl von lediglich rund 300 Strafurteilen zwischen 2000-2002 und schliesslich zwischen 2003 und 2004 eine Verdoppelung der Strafurteile von rund 400 (2003) auf 800 (2004) Urteile. Die Zahl der Urteile bewegte sich danach auf diesem relativ hohen Niveau; seit 2009 wird wieder ein Rückgang verzeichnet. Für 2012 wurden in der Strafurteilsstatistik 444 Strafurteile nach Art. 197 StGB erfasst. Zur Grössenordnung: Im Vergleich zu den 2012 zu allen strafrechtlich relevanten Tatbeständen insgesamt ausgesprochenen Strafurteilen ergibt dies einen Anteil von rund 1.2%.⁶⁷ Es zeigen sich auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen (Abbildung 3-14).

Infolge der von KOBİK an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden übermittelten Verdachtsdossiers führten die eingeleiteten Strafverfahren gemäss Angaben der Strafverfolgungsbehörden in 90% der Fälle zu einer Verurteilung (KOBİK 2013).⁶⁸ Gemäss diesen Angaben erfolgten rund 85% der Verurteilungen aufgrund des Besitzes von harter Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3; lediglich rund 11% der von KOBİK erfassten Verurteilungen beziehen sich auf die Missachtung des Jugendschutzes nach Art. 197 Ziffer 1.

⁶⁶ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

⁶⁷ Zum Vergleich: Andere Straftatbestände, z.B. Diebstahl oder Hausfriedensbruch, machten 2012 rund 27% bzw. 19% an den Strafurteilen insgesamt aus (vgl. BFS 2012a).

⁶⁸ Einschränkend dazu ist zu bemerken, dass in dieser Zahl lediglich Fälle erfasst werden, für die die zuständigen Justizbehörden eine Rückmeldung an KOBİK verfassen. Wie gross die Zahl der Rückmeldungen ist, auf die sich der Wert bezieht, ist im Jahresbericht von KOBİK nicht erläutert (KOBİK 2013).

Abbildung 3-14: Strafurteile nach Art. 197 StGB 2010-2012 nach Kantonen (Durchschnitt)

Quelle: BFS: Strafurteilsstatistik 2012

3.5 Flankierende Massnahmen

Forschungsfragen:

- Welche flankierenden Massnahmen bestehen in den Kantonen zur Durchsetzung strafrechtlicher Bestimmungen?
- Wie werden die flankierenden Massnahmen zur Durchsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen von den Kantonen umgesetzt (Regelerstellung, Durchsetzung und Sanktionierung)?

Die Strafverfolgung wird durch Bundesrecht determiniert, die Kantone haben also keine Möglichkeit, die Strafbestimmungen oder das Strafverfahren zu modifizieren.

Die Kantone können aber allenfalls flankierende Massnahmen ergreifen, denkbar sind Empfehlungen an die Internetdiensteanbieter (Provider), im Sinne des Jugendschutzes nach Art. 197 Ziffer 1 StGB eine Altersprüfung der Besucherinnen und Besucher von Websites mit pornografischem Inhalt vorzunehmen (Adult verification, Adult-Checker) oder eine forensisch-technische Spezialabteilung bei der Polizei zu schaffen (vgl. dazu Kapitel 4.3.1). Um die lokal ansässigen Provider dazu verpflichtet, den Zugang zu bestimmten, in der Schweiz verbotenen Inhalten zu sperren, kann eine kantonale Behörde zudem eine Sperrverfügung erlassen. Dazu bedarf es aber einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht.⁶⁹

⁶⁹ KOBIG stellt seit 2007 den Internet-Providern eine laufend aktualisierte Liste von Websites mit kinderpornografischen Inhalten zur Verfügung (vgl. KOBIG 2013). Die Provider sperren den Zugang zu diesen Seiten auf Basis der Allgemeinen

Flankierende Massnahmen sind daher denkbar für Inhalte, für die in der Schweiz ein absolutes Verbot besteht (z.B. Gewaltdarstellungen im Sinne von Art. 135 StGB) und daher kein legaler Markt besteht, sowie für Inhalte, die beispielsweise im Sinne von Art. 197 Ziffer 1 StGB lediglich für Kinder und Jugendliche verboten sind, aber für die an sich ein legaler Markt besteht.

Flankierende Massnahmen sind gegenwärtig eine Schwachstelle im schweizerischen Schutzdispositiv. So sind diese gemäss den vorliegenden Informationen aus der schriftlichen Befragung in den Kantonen kaum verbreitet; lediglich in 4 der 21 Kantone, die diese Frage beantwortet haben, werden flankierende Massnahmen eingesetzt. Diese betreffen:

- Selbstdeklaration bei Chat-Provider; AGBs
- Anonyme Meldestelle für Kinderpornografie
- Präventionsmassnahmen durch die Jugendpolizei
- Eine Polizei verweist auf das kantonale Film- und Mediengesetz

Die Angaben zu den flankierenden Massnahmen aus der schriftlichen Befragung sind relativ knapp; zur Kontrolle und Sanktionierung können auf Basis der Antworten in der schriftlichen Befragung keine Aussagen gemacht werden.

Die Schweiz ist zudem nicht am internationalen System der Meldestellen INHOPE⁷⁰ beteiligt, da sich die Host- und Access-Provider nicht an einer Meldestelle beteiligen wollten. Hingegen ist die Schweiz, vertreten durch KOBİK, kürzlich der Virtual Global Taskforce (VGT) beigetreten, die internationale Anlaufstellen und privaten Organisation im Kampf gegen illegale Inhalte im Internet – insbesondere betreffend Kinderpornografie und sexueller Ausbeutung von Kindern online – vernetzt.⁷¹

3.6 Weitere Phänomene Jugendmedienschutz

Im Hinblick auf den Jugendmedienschutz können weitere Phänomene mit potenziell strafrechtlicher Relevanz ein Risiko darstellen: (Cyber-)Grooming⁷², Sexting⁷³, Cyberbullying/-mobbing⁷⁴, Happy Slapping⁷⁵, Internetbetrug/Abo-Fallen, Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen), Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl. Die befragten Polizeien und Staatsanwaltschaften wur-

Geschäftsbedingungen und/oder der Firmenethik. Dies erfolgt freiwillig – im Unterschied zu einer Sperrverfügung, die eine Sperrung durch den Provider zwingend verlangt.

⁷⁰ International Association of Internet Hotlines (INHOPE) ist ein internationaler Dachverband von Meldestellen, die (anonym) Beschwerden von Internetnutzerinnen und -nutzern über illegale Inhalte im Internet entgegennehmen und diese an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Internet-Provider weiterleiten; <http://www.inhope.org/gns/our-members.aspx>; 10.6.2014.

⁷¹ http://www.inhope.org/tns/news-and-events/news/14-05-16/Switzerland_joins_the_Virtual_Global_Taskforce.aspx; 10.6.2014.

⁷² Cyber-Grooming bezeichnet die gezielte Kontaktaufnahme eines Erwachsenen mit Minderjährigen im Internet mit dem Ziel der Anbahnung eines sexuellen Dialogs oder eines Treffens zum Zweck sexueller Handlungen.

⁷³ Sexting bezeichnet die private Verbreitung erotischen oder pornografischen Bildmaterials des eigenen Körpers über Multimedia Messaging Services (MMS) via Mobiltelefone.

⁷⁴ Cyberbullying/-mobbing bezeichnet die absichtliche und über längere Zeit stattfindende Verbreitung boshafter und diffamierender Texte, Bilder oder Filme über eine Person via Internet oder Mobiltelefon.

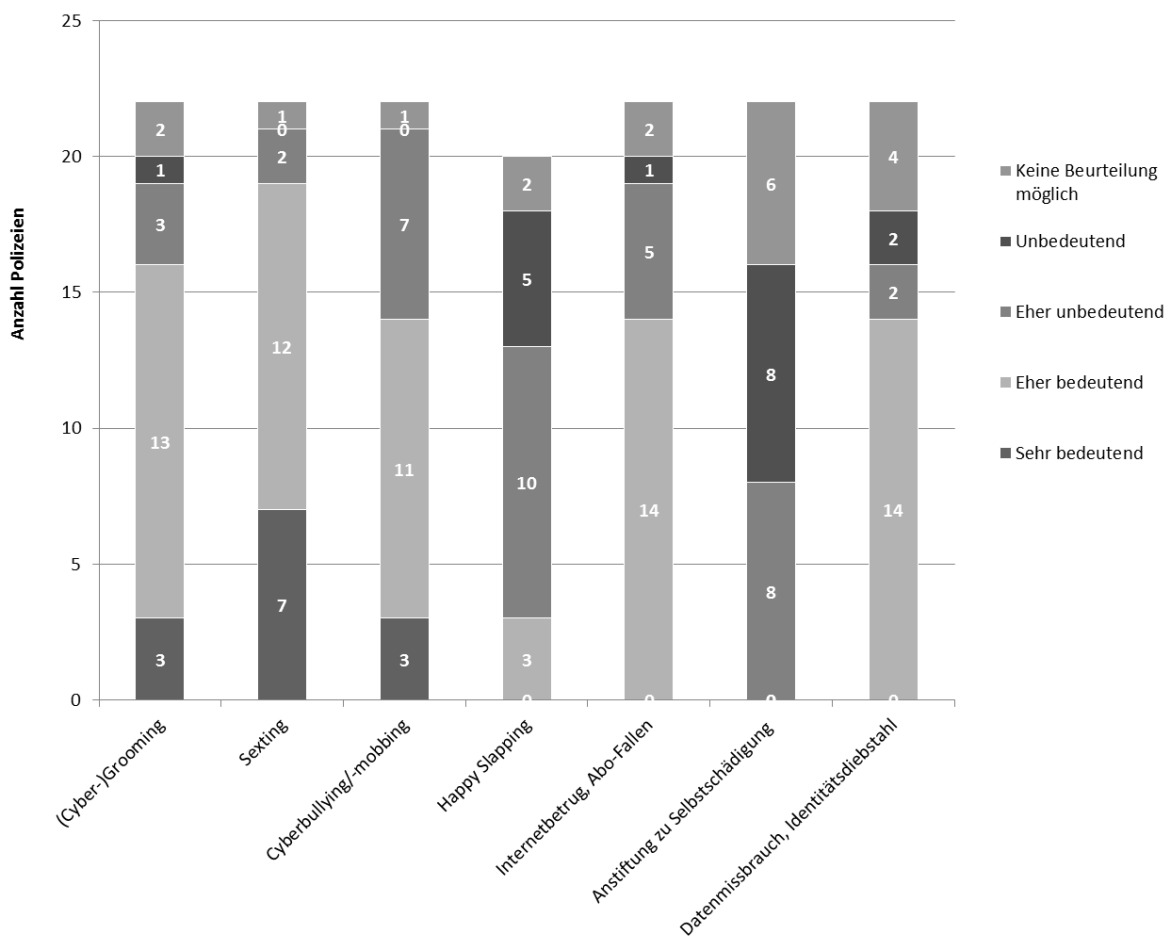
⁷⁵ Happy Slapping bezeichnet einen körperlichen Angriff auf eine andere Person, der von einem Komplizen/einer Komplizin gefilmt und anschliessend via Internet oder Mobiltelefon verbreitet wird.

den gebeten, basierend auf ihren Erfahrungen anzugeben, inwiefern diese Phänomene in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich von Bedeutung sind.

Relevanz aus Sicht der Polizeien

Abbildung 3-15 zeigt auf, dass von den Befragten insbesondere die Themen Sexting (19 von 22 Polizeien), (Cyber-)Grooming (16 Polizeien) und Cyberbullying/-mobbing (14 Polizeien) als sehr oder zumindest eher bedeutsam eingeschätzt werden. Die Themen Internetbetrug/Abo-Fallen sowie Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl werden lediglich als eher bedeutsam eingestuft, die Themen Happy Slapping und Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen) mehrheitlich als eher unbedeutend oder unbedeutend.

Abbildung 3-15: Weitere Risiken im Bereich Jugendmedienschutz: Polizeien



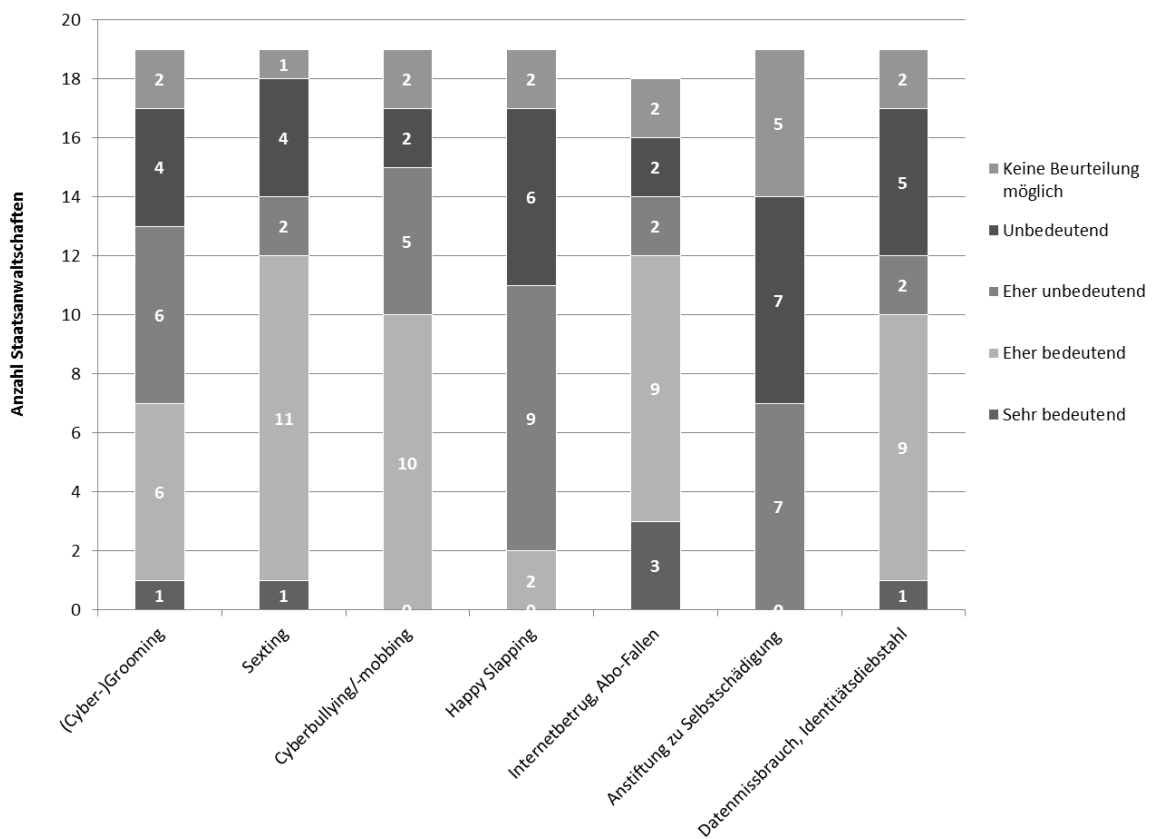
Quelle: Schriftliche Befragung Polizei;

Frage: „Bitte geben Sie basierend auf Ihren Erfahrungen an, inwiefern die folgenden Phänomene in Ihrem Kanton von Bedeutung sind.“; N=22

Relevanz aus Sicht der Staatsanwaltschaften

Abbildung 3-16 zeigt auf, dass von den Befragten insbesondere die Themen Sexting (12 von 20 Staatsanwaltschaften), Internetbetrug/Abo-Fallen (12 Staatsanwaltschaften) sowie Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl (10 Staatsanwaltschaften) als sehr oder zumindest eher bedeutsam eingeschätzt werden. Eher bedeutsam ist zudem das Thema Cyberbullying/-mobbing (10 Staatsanwaltschaften). Die Themen (Cyber-)Grooming, Happy Slapping und Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen) werden mehrheitlich als eher unbedeutend oder unbedeutend beurteilt.

Abbildung 3-16: Weitere Risiken im Bereich Jugendmedienschutz: Staatsanwaltschaften



Quelle: Schriftliche Befragung Staatsanwaltschaften;

Frage: „Bitte geben Sie basierend auf Ihren Erfahrungen an, inwiefern die folgenden Phänomene in Ihrem Kanton von Bedeutung sind.“; N=20

3.7 Aktuelle politische Diskussionen

Forschungsfrage:

Was sind die aktuellen politischen Diskussionen?

Gemäss den Angaben aus der schriftlichen Befragung finden aktuell lediglich im Kanton Bern politische Diskussionen zu den Bereichen Gewaltdarstellungen nach Art. 135, Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen nach Art. 197 Ziffer 1 StGB sowie verbotener Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 und 3^{bis} StGB statt: So wurden diese Bereiche im Bericht „Jugend und Gewalt“, der Ende 2009 von der Erziehungsdirektion des Kantons Bern zuhanden des Regierungsrats verfasst wurde, thematisiert und Empfehlungen dazu abgegeben (Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2009).

3.8 Zwischenfazit

Die Polizeien werden eher selten mit Sachverhalten konfrontiert, die Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB betreffen könnten. Die PKS legt gleichzeitig den Schluss nahe, dass Gewaltdarstellungen gegenwärtig insbesondere ein Thema männlicher Jugendlicher sind – es sind dies zumindest jene Sachverhalte, die der Polizei häufiger zur Kenntnis gebracht werden oder die diese durch eigene Recherchen oder im Rahmen von Zufallsfunden bei anderen Ermittlungsverfahren entdeckt. Das Thema „Happy Slapping“, das von einzelnen Polizeien unter Art. 135 StGB behandelt wurde, hielt einer gerichtlichen Überprüfung jedoch nicht stand, was mithin auf das Hauptproblem im Zusammenhang mit Art. 135 StGB hinweist: Die Schwelle für eine strafrechtliche Relevanz von Gewaltdarstellungen ist hoch und die Abgrenzung zu legalen Gewaltdarstellungen (Stichwort Sadomasochismus) teilweise schwierig. Dazu kommt eine von Polizei und Staatsanwaltschaft wahrgenommene höhere gesellschaftliche Toleranzgrenze von Gewaltdarstellungen und damit einhergehend ein verändertes Anzeigeverhalten: Gewaltdarstellungen sind in den Medien (Internet, Fernsehen) und als Medien (Filme, Computerspiele, Videos) allgegenwärtig und selbst gegebenenfalls strafrechtlich relevante Gewaltdarstellungen sind zahlreich und relativ einfach erhältlich. Gleichzeitig sind systematische Ermittlungen im Internet nicht nur in diesem Bereich aufwändig und mit zahlreichen Problemen verbunden: So ist es aufgrund der Anonymität im Internet nicht immer möglich, einen Täter oder eine Täterin zu identifizieren; Fälle auf Websites und Servern im Ausland sind zudem aufgrund der fehlenden Zuständigkeit der Schweizer Behörden schwierig abzuschliessen.

Mit ähnlichen Problemen sind die Strafverfolgungsbehörden betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen (Art. 197 Ziffer 1 StGB) und verbotener Pornografie (Art. 197 Ziffer 3 StGB) konfrontiert. Die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten beträgt gemäss PKS ein Mehrfaches im Vergleich zu den Gewaltdarstellungen – einige Polizeien sind stärker mit dem Thema Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen und einige Polizeien stärker mit dem Thema verbotene Pornografie konfrontiert. Wenn Jugendliche als Täterschaft identifiziert werden, geht es in der Tendenz um pornografische Darstellungen gemäss Art. 197 Ziffer 1 StGB und weniger häufig um verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 StGB.

Die Verfügbarkeit pornografischer Darstellungen ist hoch, insbesondere via Internet auch für Jugendliche; gleichzeitig ist die Verbreitung solcher Darstellungen unter Jugendlichen gross und aufgrund der technologischen Entwicklung (z.B. Smartphones, WhatsApp-Gruppen) einfach und

schnell zu bewerkstelligen, was die Behörden vor das Problem stellen kann, mit einer sehr grossen Zahl an Tätern und Opfern konfrontiert zu sein.

Nicht nur die Verbreitung sondern auch die Herstellung von pornografischen Darstellungen durch Jugendliche stellt aus Sicht verschiedener Polizeien einen Problembereich dar, unter anderem im Hinblick auf die Unmöglichkeit, solche Dateien gänzlich aus dem Internet zu entfernen, sobald sie dort verbreitet wurden. Sexting, ein Thema, das diesbezüglich gegenwärtig eine relativ hohe mediale Aufmerksamkeit erhält, kann unterhalb der strafrechtlichen Schwelle nach Art. 197 StGB liegen und muss daher aus rechtlicher Sicht nicht zwingend problematisch sein.

Je nach Kanton sind Erwachsene und gegebenenfalls junge Erwachsene an der Täterschaft deutlich stärker vertreten als Jugendliche. In diesem Zusammenhang kann auch die Problematik des sogenannten „Cyber“-Groomings aufgeführt werden, bei dem – nebst anderen Straftatbeständen – auch Art. 197 Ziffer 1 betroffen sein kann, wenn die erwachsene Person dem Jugendlichen oder Kind pornografische Darstellungen schickt bzw. zeigt.

Der Polizei zur Kenntnis gebracht werden Sachverhalte im Zusammenhang mit Art. 197 StGB häufig durch Privatpersonen, aber auch Schulen, sowie KOBK; teilweise stossen die Polizeien durch eigene Recherchen auf die betreffenden Sachverhalte.

Wie beim Thema der Gewaltdarstellungen lässt sich aus Sicht von Polizeien und Staatsanwaltschaften insbesondere im Bereich der weichen, erlaubten Pornografie eine veränderte, liberalere Wahrnehmung in der Gesellschaft feststellen; zudem wird die Einschätzung über den pornografischen Gehalt einer Darstellung teilweise als schwierig beurteilt. Damit in Zusammenhang steht die von einzelnen Polizeien angebrachte Feststellung, dass das Unrechtsbewusstsein bei Jugendlichen betreffend pornografischen Darstellungen oft fehle.

Auch bei der verbotenen Pornografie (u.a. Gewalt- und Kinderpornografie) wird die Datenmenge von Seiten der Strafrechtsbehörden als gross und exponentiell zunehmend wahrgenommen. Betroffen ist wiederum primär digital vorhandenes Material, das via Internet angeboten und ausgetauscht wird, und erst in zweiter Linie Darstellungen auf physisch vorhandenen Datenträgern. Weit entwickelte Verschlüsselungsmöglichkeiten und Schutzmechanismen sowie neue Möglichkeiten der Speicherung (z.B. Cloud-Computing) erschweren nicht nur die Recherchen und Ermittlungen, sondern auch die Vernichtung der betreffenden Erzeugnisse. Gleichzeitig können grosse Datenmengen auf sichergestellten Festplatten die Strafverfolgungsbehörden vor das Problem stellen, dass diese mit den verfügbaren Ressourcen nicht vollständig ausgewertet werden können.

Die Beurteilung, ob eine pornografische Darstellung als Kinderpornografie eingestuft werden muss, war zudem aus Sicht von Polizeien und Staatsanwaltschaften zum Zeitpunkt der schriftlichen Befragung nicht immer eindeutig: So wurde berichtet, dass es oft schwierig sei, das Alter des Opfers zu bestimmen und eine gewisse Unklarheit darüber bestehe, was ein Kind gemäss Art. 197 Ziffer 3 ist. Mit dem Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Lanzarote-Konvention⁷⁶ und die dadurch erfolgten Änderungen der strafrechtlichen Bestimmungen, die am 1. Juli 2014 in Kraft getreten sind, kann davon ausgegangen werden, dass eine gewisse Klärung bezüglich der Definition „Kind“ stattgefunden hat: So gilt im Sinne dieser Konvention eine Person unter 18 Jahren als

⁷⁶ Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention), vom 27. September 2013 (BBI 2013 7395).

Kind. Beachtet werden muss jedoch, dass die neuen Bestimmungen hinsichtlich der Schwierigkeit der Beurteilung des Alters des Opfers keine Abhilfe schaffen können und dies weiterhin eine Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden darstellen wird.

Die befragten Polizeien und Staatsanwaltschaften gehen darin einig, dass das Thema Sexting gegenwärtig von grosser Bedeutung für ihre Arbeit ist. Relativ einig sind sich die Behörden auch, was die gegenwärtig tiefe Relevanz der Phänomene „Happy Slapping“ und Anstiftung zur Selbstschädigung angeht; so gab es betreffend „Happy Slapping“ zwar zunächst einen Nachahmungseffekt infolge verschiedener Medienberichte, dies scheint jedoch kein langfristiger Trend zu sein.

Unterschiedlich sind die Einschätzungen von Polizeien und Staatsanwaltschaften hingegen betreffend der Phänomene (Cyber-)Grooming, Cyberbullying/-mobbing, Internetbetrug/Abo-Fallen und Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl: Aus Sicht von Polizeien sind (Cyber-)Grooming und Cyberbullying/-mobbing von grosser oder eher grosser Relevanz. Für die Arbeit der Staatsanwaltschaften sind hingegen die Themen Internetbetrug/Abo-Fallen und Datenmissbrauch/Identitätsdiebstahl sehr oder zumindest eher bedeutsam.

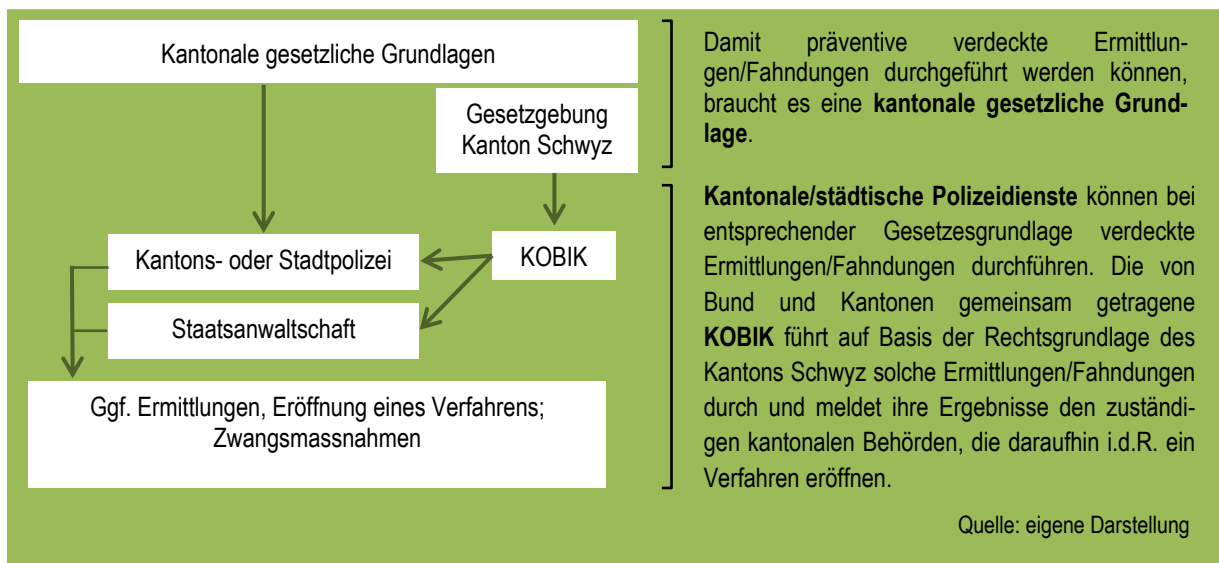
4 Präventive verdeckte Fahndung oder Ermittlung

In diesem Kapitel wird zunächst der Frage nachgegangen, ob und wie in den Kantonen die präventive verdeckte Fahndung bzw. Ermittlung⁷⁷ zum Schutz von Kindern vor Cyber-Grooming und illegalen Inhalten im Internet geregelt ist. Anschliessend werden der Vollzug der präventiven verdeckten Fahndung bzw. Ermittlung durch die Kantone und das Zusammenspiel mit KOBİK beleuchtet.

4.1 Übersicht

Die präventive verdeckte Fahndung oder Ermittlung bedingt einer gesetzlichen Grundlage. Da sicherheitspolizeiliche Massnahmen in die Polizeihochheit der Kantone fallen, liegt es an den Kantonen, entsprechende Grundlagen zu schaffen. Die von Bund und Kantonen gemeinsam finanzierte KOBİK führt solche Recherchen im Internet im Sinne einer Übergangslösung gegenwärtig unter der Gesetzgebung des Kantons Schwyz durch. Allfällige Ergebnisse leitet KOBİK an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Kantone weiter. Polizeien aus Kantonen, in denen eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, können zudem selbst präventive verdeckte Recherchen durchführen (Abbildung 4-1):

Abbildung 4-1: Ablaufschema präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung



⁷⁷ Zu den Begriffen „Fahndung“ und „Ermittlung“ und deren Abgrenzung vgl. Kapitel 1.

4.2 Kantonale Rechtsgrundlagen

Forschungsfrage:

Wie ist in den Kantonen die präventive verdeckte Fahndung bzw. Ermittlung bezüglich verbotener Inhalte im Internet geregelt?

Gemäss den der Untersuchung vorliegenden Informationen verfügen 17 Kantone über gesetzliche Grundlagen für die verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Ermittlung oder Fahndung, die auf gefährdende Kontaktaufnahmen durch Erwachsene und illegale Inhalte im Internet angewendet werden können (Tabelle 4-1).

Tabelle 4-1: Kantonale Rechtsgrundlagen präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung

Kanton	Rechtsgrundlage	Art.
AG	<u>Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) SAR 531.200 vom 6. Dezember 2005, Stand 1.7.2013</u>	Art. 35 Abs. 5
BE	<u>Polizeigesetz (PolG) BSG 531.200 vom 8. Juni 1997, Stand 1.1.2013</u>	Art. 35b
BS ¹	<u>Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) SG 510.100 vom 13. November 1996, Stand 1.7.2013</u>	Art. 33a und b.
FR	<u>Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei, SGF 551.1, Stand 1.1.2014</u>	Art. 33b; 33c
GE ¹	<u>Loi sur la police (LPol) RSG F 1 05 du 26 octobre 1957, Etat au 20.4.2013</u>	Art. 21B und 22
GL	<u>Polizeigesetz GS V A/11/1 vom 6. Mai 2007, Stand 1.1.2013</u>	Art. 26b und c
LU ¹	<u>Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998, Stand 1.10.2013</u>	Art. 15a und b
NE	<u>Loi sur la police neuchâteloise RSN 561.1 du 20 février 2007, Etat au 1.1.2013</u>	Art. 58d und e
NW	Neues Polizeigesetz, in Kraft voraussichtlich Mitte 2014, PolG	Art. 47 und 48
OW	<u>Polizeigesetz GDB 510.1 vom 11. März 2010, Stand 1.1.2013</u>	Art. 23
SH ¹	<u>Polizeigesetz SHR 354.100 vom 21. Februar 2000, Stand 1.11.2012</u>	Art. 24g
SZ ¹	<u>Verordnung über die Kantonspolizei SRSZ 520.110 vom 22. März 2000, Stand 1.1.2013</u>	Art. 9d
TG	<u>Polizeigesetz RB 551.1 vom 9. November 2011, Stand 1.7.2012</u>	Art. 40 und 43
UR	<u>Polizeigesetz (PolG) RB 3.8111 vom 30. November 2008, Stand 1.1.2013</u>	Art. 24 (noch nicht in Kraft)
VD	<u>Loi sur la police cantonale (LPol) RSV 133.11 du 17 novembre 1975, Etat au 1.7.2013</u>	Art. 21a
ZG	<u>Polizeigesetz BGS 512.1 vom 30. November 2006, Stand 1.1.2013</u>	Art. 10a
ZH	<u>Polizeigesetz (PolG) LS 550.1 vom 23. April 2007, Stand 1.3.2013</u>	Art. 32d,e und f

Bemerkungen:

¹ Diese Information konnte nicht validiert werden, da der betreffende Kanton auf die Teilnahme an der schriftlichen Befragung verzichtet hat (vgl. Kapitel 1.3) oder die entsprechende Frage nicht beantwortet hat.

Die gesetzlichen Grundlagen ermöglichen gemäss den Angaben der befragten Polizeien folgende Aktivitäten (Tabelle 4-2):

Tabelle 4-2: Kantonale Rechtsgrundlagen präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung

Aktivität	Kanton	Anzahl
Angehörige der Polizei können verdeckte Recherchen im Internet durchführen	AG, BE, FR, GL, LU, NE, NW, OW, TG, VD, ZG, ZH	12
Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt sind, können verdeckte Recherchen im Internet durchführen	AG, GL, NW, OW, ZG, ZH	6
Eine falsche Identität kann verwendet werden, die durch Urkunden abgesichert ist (Legende nach Art. 285a StPO)	AG, BE, FR, GL, NE, NW, TG, VD, ZG, ZH	10
Eine falsche Identität kann vorgetäuscht werden, die Ausstattung der Person mit einer Legende nach Art. 285a StPO ist aber nicht möglich	FR, GL, LU, VD, ZG, ZH	6
Der Abschluss von Scheingeschäften bzw. das Vortäuschen des Willens zum Abschluss eines Geschäfts ist erlaubt	AG, BE, FR, LU, NE, NW, TG, ZG, ZH	9
Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit der Zielperson ist erlaubt	AG, BE, FR, GL, LU, NE, NW, TG, VD, ZG, ZH	11
Das Eindringen in ein kriminelles Umfeld ist möglich	AG, BE, FR, GL, LU, NE, NW, TG, VD, ZG, ZH	11
Im Untersuchungs- und Gerichtsverfahren kann die wahre Identität der recherchierenden Person geheim gehalten werden	AG, BE, FR, NE, NW, TG, VD, ZG, ZH	9

Bemerkungen: In einzelnen Kantonen bestehen mehrere gesetzliche Bestimmungen betreffend präventiven verdeckten Recherchen im Internet; so kann es sein, dass diese Rechtsgrundlagen Aktivitäten mit unterschiedlichen Eingriffsintensitäten erlauben, d.h. analog zur in der StPO verwendeten Terminologie sowohl die präventive verdeckte Fahndung (z.B. falsche Identität mit Legendierung) als auch die Ermittlung (z.B. falsche Identität ohne Legendierung). Die betreffenden Kantone sind daher in dieser Tabelle jeweils in beiden Zeilen aufgeführt. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass bestehende gesetzliche Grundlagen für die präventive verdeckte Ermittlung analog Definition StPO aufgrund der grösseren Eingriffsintensität auch für die Anordnung einer präventiven verdeckten Fahndung ausreicht (Hansjakob 2013); auch in diesem Fall ist es daher möglich, dass der entsprechende Kanton jeweils in beiden Zeilen aufgeführt ist.

Gemäss dem aktuellen Kenntnisstand verfügen die übrigen Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden⁷⁸, Basel-Landschaft, Graubünden⁷⁹, Jura, St. Gallen, Solothurn, Tessin, Valais) über keine gesetzlichen Grundlagen in diesem Bereich. Die Gründe dafür sind gemäss den befragten Polizeien:

- Bisher kein Bedarf
- Fehlende finanzielle und personelle Ressourcen für die Umsetzung einer allfälligen gesetzlichen Grundlage
- Entsprechende gesetzliche Grundlagen werden diskutiert, aber sind noch nicht definitiv beschlossen

Konkret sollen mit den geforderten bzw. geplanten gesetzlichen Grundlagen folgende Aktivitäten ermöglicht werden (Tabelle 4-3):

Tabelle 4-3: Geplante kantonale Rechtsgrundlagen präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung

Aktivität	Kanton	Anzahl
Angehörige der Polizei können verdeckte Recherchen im Internet durchführen	BL, SO, TI, VS	4
Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt sind, können verdeckte Recherchen im Internet durchführen	BL, VS	2
Eine falsche Identität kann verwendet werden, die durch Urkunden abgesichert ist (Legende nach Art. 285a StPO)	SO, VS	2
Eine falsche Identität kann vorgetäuscht werden, die Ausstattung der Person mit einer Legende nach Art. 285a StPO ist aber nicht möglich	TI, VS	2
Der Abschluss von Scheingeschäften bzw. das Vortäuschen des Willens zum Abschluss eines Geschäfts ist erlaubt	BL, SO, VS	3
Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit der Zielperson ist erlaubt	SO, TI, VS	3
Das Eindringen in ein kriminelles Umfeld ist möglich	SO, TI, VS	3
Im Untersuchungs- und Gerichtsverfahren kann die wahre Identität der recherchierenden Person geheim gehalten werden	SO, TI, VS	3

Bemerkungen: Wenn in den Kantonen die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen betreffend präventiven verdeckten Recherchen im Internet geplant ist, die Aktivitäten mit unterschiedlichen Eingriffsintensitäten erlauben, d.h. analog zur in der StPO verwendeten Terminologie sowohl die präventive verdeckte Fahndung (z.B. falsche Identität mit Legendierung) als auch die Ermittlung (z.B. falsche Identität ohne Legendierung), kann es sein, dass diese in der Tabelle jeweils in beiden Zeilen aufgeführt sind. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass bestehende gesetzliche Grundlagen für die präventive verdeckte Ermittlung gemäss Definition StPO aufgrund der grösseren Eingriffsintensität auch für die Anordnung einer präventiven verdeckten Fahndung ausreicht (Hansjakob 2013); auch in diesem Fall ist es daher möglich, dass der entsprechende Kanton jeweils in beiden Zeilen aufgeführt ist. SG: Noch keine Details bekannt. UR: Nähere Informationen im Bericht und Antrag

⁷⁸ Diese Information konnte nicht validiert werden, da die entsprechende Polizei darauf verzichtet hat, an der schriftlichen Befragung teilzunehmen.

⁷⁹ Diese Information konnte nicht validiert werden, da die entsprechende Polizei darauf verzichtet hat, an der schriftlichen Befragung teilzunehmen.

des Regierungsrats vom 5. März 2013 zur Änderung des Polizeigesetzes (http://www.ur.ch/dl.php/de/ax-53bb9793b8dc7/l._Bericht_und_Antrag_des_Regierungsrats.pdf).

In fünf dieser Kantone wird aktuell gefordert, näher geprüft oder ist geplant, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung ermöglichen soll:

- Basel-Landschaft: Vorstoss im kantonalen Parlament eingereicht
- Solothurn: Vorschrift ist beschlossen, aber noch nicht in Kraft
- St. Gallen: Noch keine genaueren Informationen vorhanden
- Tessin: Prüfung des Gesetzesentwurfs im Parlament
- Wallis: Vorstoss überwiesen; Regierung und Verwaltung sind daran, einen Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments auszuarbeiten; zum Erhebungszeitpunkt war vorgesehen, dass der Gesetzesentwurf Ende 2013 ins Parlament kommt

4.3 Vollzug durch die Kantone

Forschungsfragen:

- Wie wird die präventive verdeckte Ermittlung bezüglich verbotener Inhalte im Internet in den Kantonen umgesetzt? Welche Akteure sind dafür zuständig?
- Wie erfolgt das Zusammenspiel mit der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBİK?

4.3.1 Aktive Recherchen durch die Kantone

Aktive Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet werden gemäss den Informationen aus der schriftlichen Befragung der Polizeien gegenwärtig von vier Polizeien durchgeführt:

- Bern: Kriminalpolizei, Fachbereich Spezialeinsätze
- Zürich (Stapo): Stapo Zürich, Ermittlungen Kinderschutz
- Waadt: Brigade des mineurs et moeurs
- Wallis: Ermittler mit der Unterstützung der IT-Abteilung⁸⁰

Im Fokus dieser Recherchen stehen folgende Themenbereiche bzw. Plattformen, die für den Jugendschutz relevant sind (Tabelle 4-4):

⁸⁰ Das Polizeigesetz des Kantons Wallis enthält bisher keine Bestimmungen für verdeckte Ermittlungen und verdeckte Fahndungen im sicherheitspolizeilichen Bereich, Gesetz über die Kantonspolizei vom 20. Januar 1953, SGS 550.1, Stand 1.7.2011. Die Kantonspolizei Wallis hat in der schriftlichen Befragung angegeben, dass eine entsprechende Gesetzesgrundlage geplant ist; es ist davon auszugehen, dass die Angaben zu den gegenwärtig durchgeführten aktiven Recherchen in diesem Kapitel keiner spezifischen Gesetzesgrundlage bedürfen – dies ist möglich bei Netzwerken mit öffentlichem Charakter, die für jedermann zugänglich sind (vgl. dazu die Ausführungen zu KOBİK in Kapitel 1.1).

Tabelle 4-4: Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet

	Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB)	Schutz Kinder/ Jugendliche vor pornografischen Darstellungen (Art. 197 Ziff. 1 StGB)	Verbotene Pornografie (Art. 197 Ziff. 3/3bis StGB)
Peer-to-Peer-Netzwerke und/oder Share- bzw. Filehoster, die für je- dermann zugänglich sind	VD, VS	VS	VD, VS
private Peer-to-Peer-Netzwerke und/oder Tor-Netzwerke	VD		VD
Chat-Räume	VD, ZH (Stapo)	ZH (Stapo)	BE, ZH (Stapo)
Soziale Netzwerke (z.B. Facebook)	VS, ZH (Stapo)	VS, ZH (Stapo)	BE, VD, VS, ZH (Stapo)

Die Polizeien Bern und Zürich (Stapo) geben zudem an, dass Recherchen auch zu Art. 187 StGB, (Strafbarkeit sexueller Handlungen mit Kindern) durchgeführt werden.⁸¹ Die Kantonspolizei Waadt führt zudem zusätzlich Recherchen zu den Themenbereichen Grooming sowie Versuch sexueller Handlungen mit Kindern durch.

4.3.2 Aktive Recherchen durch KOBİK

Die durchgeführten Erhebungen legen den Schluss nahe, dass mit Ausnahme der Kantone Bern, Waadt, Wallis und Zürich der Schwerpunkt der präventiven verdeckten Ermittlung bei KOBİK liegt (vgl. Kapitel 1).

Im Jahr 2012 führten die verdachtsunabhängigen verdeckten Vorermittlungen von KOBİK zu insgesamt 33 Strafanzeigen zuhanden der zuständigen Kantone (KOBİK 2013). Dabei resultierten 20 Fälle aus verdeckten Vorermittlungen in privaten Peer-to-Peer-Tauschbörsen und 13 Fälle aus Ermittlungen in Schweizer Kinderchats. Die weitere Bearbeitung der Fälle bzw. die Strafuntersuchung liegt anschliessend bei den Kantonen.

Zusammenarbeit aus Sicht der befragten Polizeien

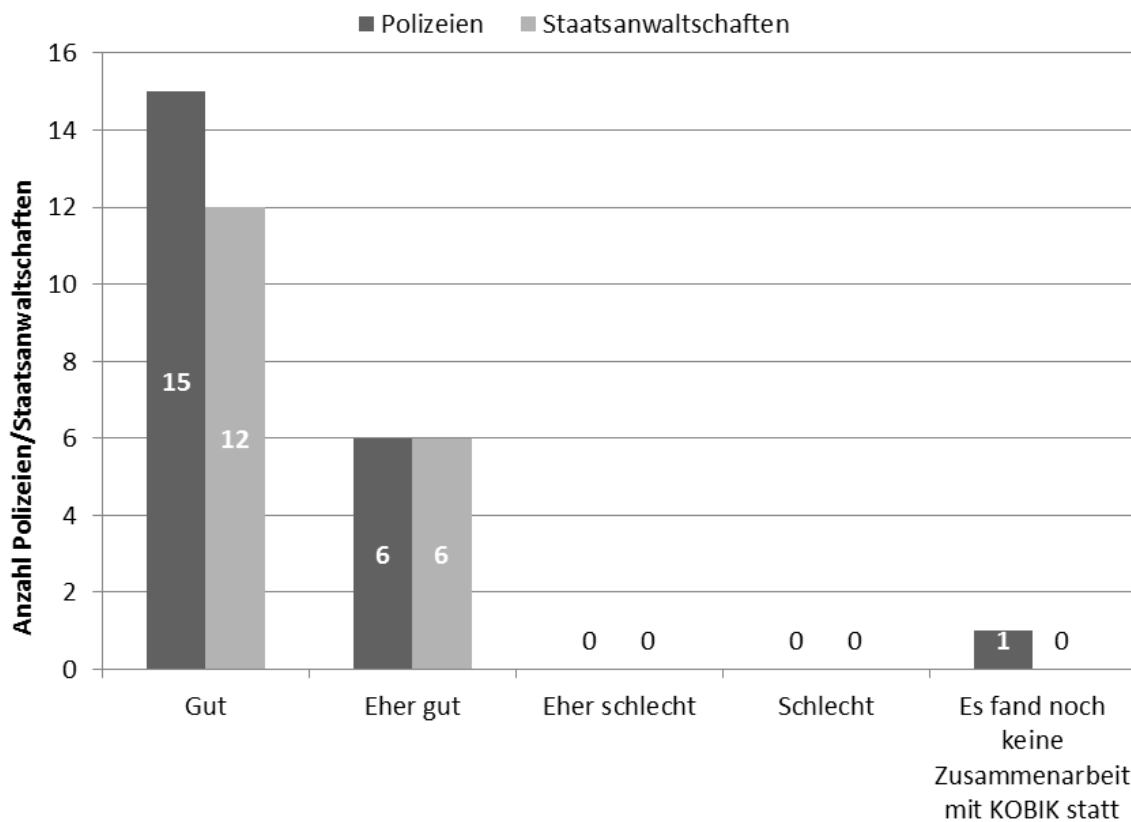
Die Zusammenarbeit mit KOBİK wird von allen Polizeien als gut (15 von 22 Polizeien) bzw. eher gut (6 von 22 Polizeien) beurteilt (Abbildung 4-2). Dennoch wird verschiedentlich auch Verbesserungspotenzial geortet, konkret (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁸²

⁸¹ Das Vornehmen einer sexuellen Handlung mit einem Kind, das Verleiten eines Kindes zu einer solchen Handlung und der Einbezug eines Kindes in eine sexuelle Handlung sind gemäss Art. 187 Abs. 1 StGB grundsätzlich strafbar.

⁸² Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können zu diesem Zeitpunkt keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

- Das Projekt der Nationalen Datei- und Hashwertesammlung (NDHS)⁸³ kommt nur schleppend voran (1); Ausbau der NDHS auf andere Bereiche (gegenwärtig umfasst die Datenbank nur Bild- und Videodateien, die die Pädokriminalität betreffen) (1)
- Die übermittelten Dossiers betreffen mehrheitlich geringfügigere Delikte, was dazu führt, dass der Polizeidienst über weniger Zeit verfügt, um gezielter in das kriminelle Umfeld einzudringen; KOBİK sollte einen vertieften Fokus auf jene Orte im Internet legen, die exklusiv von Pädophilen genutzt werden (1)
- Vermehrtes Internet-Monitoring durch KOBİK (1)
- Erhöhung der personellen Ressourcen von KOBİK und in den Kantonen (1)

Abbildung 4-2: Zusammenarbeit mit KOBİK



Quelle: Schriftliche Befragung Polizei, Staatsanwaltschaften;

Frage: „Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) in Bezug auf die für den Kinder- und Jugendschutz relevanten Straftatbestände?“; Polizei N=22; Staatsanwaltschaften N=18

⁸³ Die Datenbank soll den kantonalen Ermittlern den raschen Abgleich von beschlagnahmten Bild- und Videodateien mit bereits bekannten und als strafbar qualifizierten Dateien ermöglichen. So sollen die kantonalen IT-Ermittler bei der Sichtung des Materials entlastet werden.

Zusammenarbeit aus Sicht der befragten Staatsanwaltschaften

Die Zusammenarbeit mit KOBİK wird von allen Staatsanwaltschaften, die sich zu dieser Frage geäußert haben, als gut (12 von 18 Staatsanwaltschaften) bzw. eher gut (6 von 18 Staatsanwaltschaften) beurteilt (Abbildung 4-2). Verbesserungspotenzial wird bei folgenden Punkten geortet (in Klammern jeweils die Anzahl der Befragten, die das entsprechende Thema aufgeführt haben):⁸⁴

- Bessere Ausbildung bei der Staatsanwaltschaft im Bereich EDV etc. (1)
- Personelle Aufstockung, Ausbau (2)
- Unnötige Zerteilung zwischen KOBİK und MELANI⁸⁵

4.3.3 Zweckmässigkeit verschiedener Lösungen für aktive Recherchen im Internet

Verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung im Internet kann prinzipiell durch jeden Kanton selbst, durch eine durch mehrere oder alle Kantone getragene überkantonale Behörde oder durch eine Bundesbehörde durchgeführt werden.

Aus Sicht der befragten Polizeien

Die befragten Polizeien wurden in der schriftlichen Befragung gebeten anzugeben, wie zweckmässig sie die jeweilige vorgeschlagene Lösung finden (Abbildung 4-3):

Der Ist-Zustand mit einer von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Behörde (KOBİK) wird von einer deutlichen Mehrheit der Polizeien als zweckmässig (17 von 22 Polizeien) oder eher zweckmässig (4 von 22 Polizeien) beurteilt. Lediglich eine befragte Polizei gibt an, dass diese Lösung eher nicht zweckmässig sei.

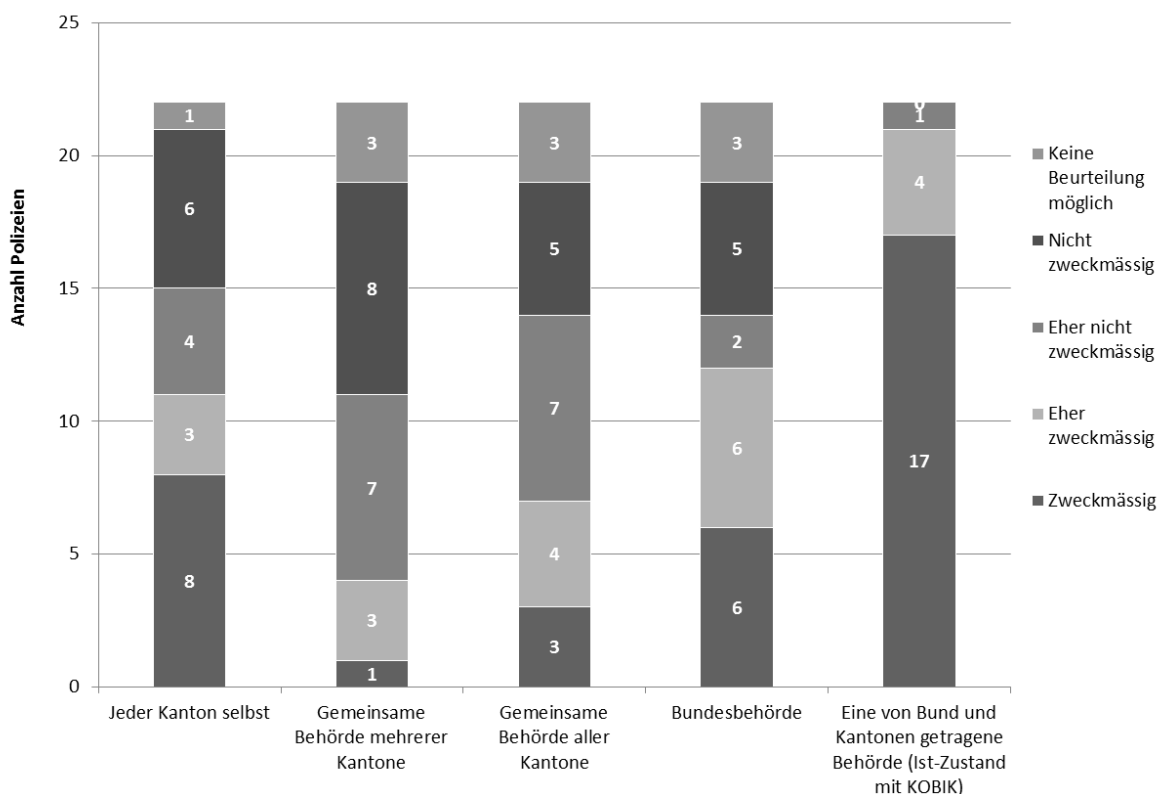
Auch eine reine Bundesbehörde wird von einer Mehrheit der Befragten als zweckmässig (6 von 19 Polizeien) oder eher zweckmässig (6 von 19 Polizeien) beurteilt, jedoch gleichzeitig auch von 2 Polizeien als eher nicht zweckmässig und von 5 Polizeien als nicht zweckmässig.

Recherchen durch jeden Kanton selbst werden ebenfalls lediglich von einer knappen Mehrheit der Polizeien als zweckmässig (8 von 21 Polizeien) oder eher zweckmässig (3 von 21 Polizeien) erachtet. Weitere 4 Polizeien beurteilen diese Lösung als eher nicht zweckmässig, 6 Polizeien als nicht zweckmässig.

Mehrheitlich als nicht zweckmässig oder eher nicht zweckmässig werden eine gemeinsame Behörde mehrerer Kantone oder aller Kantone erachtet.

⁸⁴ Da diese Aspekte nicht systematisch, sondern in einer offenen Frage abgefragt wurden, können keine Aussagen darüber gemacht werden, ob diese Punkte auch von anderen Befragten bzw. generell als wichtig erachtet werden.

⁸⁵ MELANI bezeichnet die „Melde- und Analysestelle Informationssicherung“ des Bundes, die mit dem Thema Sicherheit von Computersystemen, des Internets sowie des Schutzes kritischer Infrastrukturen befasst ist (vgl. <http://www.melani.admin.ch/index.html?lang=de>).

Abbildung 4-3: Zweckmässigkeit verschiedener Lösungen: Polizei

Quelle: Schriftliche Befragung Polizei;

Frage: „Verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung im Internet kann prinzipiell durch jeden Kanton selbst, durch eine durch mehrere oder alle Kantone getragene überkantonale Behörde oder durch eine Bundesbehörde durchgeführt werden. Bitte geben Sie nachfolgend an, wie zweckmässig Sie die jeweilige Lösung finden“; N=22

Aus Sicht der befragten Staatsanwaltschaften

Auch die Staatsanwaltschaften wurden dazu befragt, wie zweckmässig die verschiedenen denkbaren Lösungen aus ihrer Sicht sind (Abbildung 4-4):

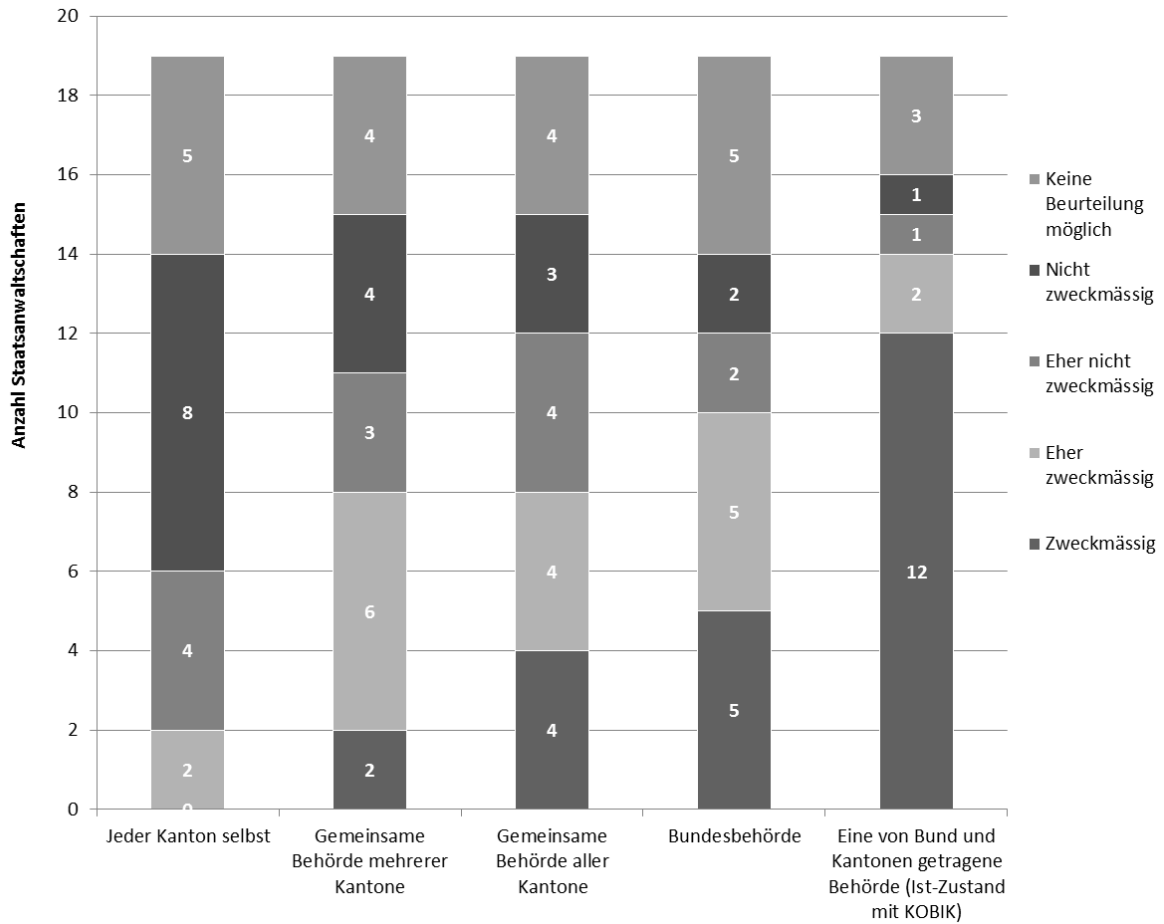
Der Ist-Zustand mit einer von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Behörde (KOBIK) wird von einer deutlichen Mehrheit der Staatsanwaltschaften als zweckmässig (12 von 16 Staatsanwaltschaften) oder eher zweckmässig (2 von 16 Staatsanwaltschaften) beurteilt. Lediglich je eine befragte Staatsanwaltschaft gibt an, dass diese Lösung ihrer Ansicht nach eher nicht oder nicht zweckmässig sei.

Eine reine Bundesbehörde würde von jeweils 5 Staatsanwaltschaften als zweckmässig bzw. eher zweckmässig beurteilt, während lediglich je zwei Staatsanwaltschaften eine solche Lösung als eher nicht zweckmässig oder nicht zweckmässig empfinden.

Geteilt sind die Meinungen betreffend einer gemeinsamen Behörde mehrerer oder aller Kantone: Es gibt jeweils lediglich eine knappe Mehrheit der Staatsanwaltschaften an, eine solche Lösung als zweckmässig oder eher zweckmässig zu erachten.

Im auffallenden Gegensatz zu den befragten Polizeien (vgl. Abbildung 4-3) werden von den befragten Staatsanwaltschaften Recherchen durch jeden Kanton selbst als eher nicht bzw. nicht zweckmässig erachtet. Lediglich zwei Staatsanwaltschaften geben an, eine solche Lösung als eher zweckmässig zu beurteilen.

Abbildung 4-4: Zweckmässigkeit verschiedener Lösungen: Staatsanwaltschaft



Quelle: Schriftliche Befragung Staatsanwaltschaft;

Frage: „Verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung im Internet kann prinzipiell durch jeden Kanton selbst, durch eine durch mehrere oder alle Kantone getragene überkantonale Behörde oder durch eine Bundesbehörde durchgeführt werden. Bitte geben Sie nachfolgend an, wie zweckmässig Sie die jeweilige Lösung finden“; N=20

4.4 Zwischenfazit

Rund zwei Drittel der Kantone verfügen über gesetzliche Grundlagen für verdeckte Recherchen im Internet; zwar bestehen gewisse Unterschiede in der Eingriffsintensität, die durch die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen ermöglicht wird, ob diese jedoch für die Ermittlungen zu den hier betrachteten Straftatbeständen relevant sind, scheint auf juristischer Ebene nicht restlos geklärt. In diversen weiteren Kantonen wird gegenwärtig die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage gefordert oder ist bereits in Planung. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass einzelne Kantone keine solchen Grundlagen schaffen werden.

Faktisch werden die Recherchen im Internet hauptsächlich von KOBİK durchgeführt – lediglich vier Kantone führen selbst präventive verdeckte Ermittlungen oder Fahndungen durch. Die Zusammenarbeit mit KOBİK wird in der Regel sowohl von Polizei wie auch Staatsanwaltschaft als gut eingestuft, auch wenn es insbesondere zu den verfügbaren personellen Ressourcen aus Sicht der Befragten auf allen Seiten noch Verbesserungspotenzial gibt.

Das bestehende Modell mit KOBİK wird von den meisten Befragten als zweckmässig oder eher zweckmässig beurteilt; gleichzeitig erhalten aber auch andere Modelle Zustimmung. Ein auffallender Unterschied besteht betreffend Ermittlungen durch jeden Kanton selbst: Die Staatsanwaltschaften sind diesbezüglich zentralistischer als ein Teil der Polizeien und erachten ein solches Modell als kaum zweckmässig.

5 Beurteilung, Handlungsbedarf und Empfehlungen

Dieses Kapitel, das aus summativen (Beurteilung, Handlungsbedarf) und formativen Elementen (Empfehlungen) besteht, stützt sich auf Informationen aus den schriftlichen Befragungen und aus den Fokusgruppendifkussionen. Ergänzend erfolgt zudem jeweils eine Einschätzung und Empfehlung seitens des Forschungsteams.

Zuerst wird der Bereich der öffentlichen Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware diskutiert (Kapitel 5.1): Dabei werden die Möglichkeiten und Grenzen des Jugendmedienschutzes in diesem Bereich aufgezeigt und anschliessend die Situation bezüglich der drei Aspekte öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware separat beurteilt und Empfehlungen formuliert. Zum Schluss erfolgt die Diskussion, ob Kontrollen durchgeführt werden, die wiederum alle drei Bereiche betrifft.

In Kapitel 5.2. werden der kantonale Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen, die weiteren untersuchten Phänomene mit gegebenenfalls strafrechtlicher Relevanz und die präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung diskutiert. Auch dieses Kapitel wird eingeleitet mit einem Abschnitt zu den Grenzen und Möglichkeiten. Anschliessend erfolgen für die Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB, die Pornografie nach Art. 197 Ziffer 1 StGB, die verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 und 3^{bis} StGB, die weiteren Phänomene mit gegebenenfalls strafrechtlicher Relevanz sowie die präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung jeweils eine Beurteilung der Situation sowie die Formulierung von Empfehlungen.

5.1 Öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern, interaktive Unterhaltungssoftware

Forschungsfragen:

- Wie sind die Möglichkeiten und Grenzen der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz einzuschätzen?
- Wie sind die Regulierungsaktivitäten (Regelerstellung, Durchsetzung und Sanktionierung) der Kantone zu beurteilen? Sind sie zielführend?
- Wie wird der Handlungsbedarf bezüglich der Aktivitäten der Kantone bzw. des Bundes im Bereich des Jugendmedienschutzes eingeschätzt?
- Welche Empfehlungen können formuliert werden?

5.1.1 Möglichkeiten und Grenzen des Jugendmedienschutzes

Es sind primär zwei Rahmenbedingungen, die dem Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware Grenzen setzen: Die Kleinräumigkeit der Schweiz und die Möglichkeit, die fraglichen Produkte über das Internet beziehen oder konsumieren zu können.

Die Kleinräumigkeit der Schweiz bringt es mit sich, dass der Wirkungsraum kantonaler Lösungen beschränkt ist und es für die Konsumentinnen und Konsumenten ohne grossen Aufwand möglich ist, die gewünschten Produkte im gleichen Sprachraum - wo dies eine Rolle spielt - oder sprachraum-

übergreifend zu konsumieren oder zu beschaffen. Eine gesamtschweizerisch einheitliche Altersangabe und Verbindlichkeit erhöht zudem deren Glaubwürdigkeit in der Branche, bei den jugendlichen Konsumentinnen und Konsumenten und ihren Eltern. Konsens bestand in der Fokusgruppe daher darin, dass möglichst schweizweit einheitliche Lösungen angestrebt werden sollen. Einige kantonale Vertreterinnen und Vertreter in der Fokusgruppe stellten sich auf den Standpunkt, dass mangels einer gesamtschweizerischen Lösung kantonale Regulierungen besser wären als gar nicht zu regulieren. Aus Sicht der Forschenden sind Lösungen mit kantonalem Wirkungsraum jedoch eher wenig geeignet, um einen kohärenten und effizienten Jugendmedienschutz sicherzustellen.

In Anbetracht des Umstands, dass die Produkte in der Regel ohne grossen Aufwand via Internet beschafft oder konsumiert werden können, stellt sich die Frage, ob kantonale oder schweizweite Regulierungsbestrebungen in den Bereichen öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware überhaupt zielführend sein können. In der Fokusgruppe bestand diesbezüglich weitgehend Einigkeit, dass eine Zuständigkeit der Behörden für die im öffentlichen bzw. halböffentlichen Raum sichtbaren Produkte (öffentliche Filmvorführungen, Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware) besteht und in diesem Rahmen Leitlinien gesetzt werden sollen. Der halböffentliche bzw. öffentliche Raum bietet zudem die Gelegenheit, mittels Altersempfehlung für den Jugendschutz zu sensibilisieren; die Altersangabe kann so auch einen erzieherischen Wert haben. Der Konsum der Produkte im privaten Bereich (z.B. via Internet) unterliegt der hauptsächlichen Verantwortung der erziehungsberechtigten Personen. Seitens der Behörden bestehen Einflussmöglichkeiten durch Präventionsmassnahmen bzw. die Förderung von Medienkompetenzen und zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen bei Kindeswohlgefährdung. Die Forschenden schliessen sich dieser Sichtweise an: Die Behörden sollen in ihrem Einflussbereich (d.h. im öffentlichen/halböffentlichen Bereich) durch Regulierung und gegebenenfalls andere Massnahmen dem Jugendschutz Nachdruck verleihen können, wenn dies sinnvoll und notwendig ist, selbst wenn ein grosser Teil des Marktes durch das Internet ihrer Kontrolle entzogen ist.

Die Regulierungsaktivitäten der Kantone werden folglich mithilfe der dargelegten Rahmenbedingungen beurteilt. Als zielführend werden die Regulierungsaktivitäten also primär dann beurteilt, wenn erstens damit eine gesamtschweizerisch einheitliche Lösung geschaffen oder angestrebt wird und wenn mit den Regulierungsaktivitäten zweitens sichergestellt werden kann, dass im öffentlichen bzw. halböffentlichen Raum keine Produkte ohne Altersangabe gezeigt, verkauft oder verliehen werden.

5.1.2 Öffentliche Filmvorführungen

Im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen ist mit der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film ein interkantonales Gremium entstanden, das dem Anliegen einer schweizweit einheitlichen Lösung Rechnung tragen würde. Die Kantone Tessin und Zürich sind zwar noch nicht dabei, die Integration dieser zwei Kantone ist gemäss KKJPD aber in Arbeit. Grossmehrheitlich wurde von den befragten kantonalen Stellen daher kein Handlungsbedarf im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen geortet. Ein befragter Kanton sieht Handlungsbedarf darin, dass beispielsweise an Festivals Filme gezeigt werden, die noch nicht durch die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film visioniert wurden und für die keine Altersangabe besteht. Eine befragte Person ist zudem der Ansicht, dass die Funktionsfähigkeit der Kommission optimiert werden müsste, ohne dies jedoch genauer auszuführen.

Zentral für die Beurteilung des Handlungsbedarfs ist der Aspekt der fehlenden Verbindlichkeit der Einstufungen durch dieses Gremium für die Branche, der auch von zwei befragten Kantonen bemängelt wurde. Die Altersempfehlung für öffentliche Filmvorführungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film ist für die Branche nur dann verbindlich, wenn sie durch eine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage dazu verpflichtet wird. Dabei muss des Weiteren festgehalten werden, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung lediglich der Kanton Luzern die Branche in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen dazu verpflichtet hat, die Empfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film zu übernehmen.

Aus dem Umstand, dass die Vereinbarung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film auch vom Branchenverband ProCinema unterzeichnet wurde, lässt sich keine Verbindlichkeit für die Branche ableiten – ProCinema kann zwar seine Mitglieder dazu ermuntern, die Empfehlungen zu übernehmen, verfügt aber über keine Weisungskompetenz und damit auch über keine Kontroll- oder Sanktionsmöglichkeiten. Diese Feststellung seitens der Forschenden, dass die Kinobetreibenden gegenwärtig nicht verpflichtet sind, die Altersempfehlung zu übernehmen, obwohl die Branchenorganisation ProCinema die Vereinbarung über die Schweizerische Kommission mitunterzeichnet hat, wurde nicht von allen Fokusgruppenmitgliedern gleichermassen geteilt.

Aus der Unterzeichnung der Vereinbarung entstand für die Kantone keine Verpflichtung, ihre gesetzlichen Grundlagen entsprechend anzupassen oder geeignete gesetzliche Grundlagen zu schaffen, um die Branche zur Übernahme der Empfehlungen zu verpflichten. In einzelnen Kantonen, die bisher kein liberalisiertes System hatten, finden zudem Bestrebungen statt, mit Verweis auf die interkantonale Lösung bestehende Rechtsgrundlagen ausser Kraft zu setzen oder es wurden solche bereits ausser Kraft gesetzt.

Im Hinblick auf den Jugendschutz können sich daher in den Kantonen gegenwärtig vier verschiedene Szenarien ergeben (Tabelle 5-1): Ein erstes und im Hinblick auf den Jugendschutz unproblematisches Szenario besteht darin, dass die Branche durch kantonale Rechtsgrundlagen zur Übernahme der Empfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film verpflichtet wird und sich an diese Vorgaben hält. Ein zweites unproblematisches Szenario besteht darin, dass zwar keine kantonale Verpflichtung besteht, die Branche aber freiwillig die Empfehlungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film übernimmt. In beiden Szenarien ist der Jugendschutz gewährleistet.

Tabelle 5-1: Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen - Szenarien

	Verpflichtung der Branche via kantonale Gesetzesgrundlage	Keine Verpflichtung
Übernahme durch Branche	Jugendschutz gewährleistet	Jugendschutz gewährleistet
Keine Übernahme durch Branche	Jugendschutz prinzipiell gewährleistet (Kontrolle in 5 Kantonen)	Jugendschutz nicht gewährleistet

Erfolgt keine Übernahme der Empfehlung durch die Branche, kann dies in Hinsicht auf den Jugendschutz problematisch sein. Eine erste mögliche Situation besteht darin, dass keine kantonale Verpflichtung besteht und die Branchenteilnehmerinnen bzw. –teilnehmer weder kontrolliert noch sanktioniert werden können, wenn sie die Altersempfehlung nicht übernehmen. Das zweite Szenario besteht darin, dass der zuständige Kanton auf Basis einer entsprechenden Rechtsgrundlage Kontrol-

len durchführen und gegebenenfalls Sanktionen aussprechen könnte. Davon kann gegenwärtig jedoch nur in einem kleinen Teil der Kantone ausgegangen werden.

Unbestritten war in der Fokusgruppe, dass das System mit der Schweizerischen Kommission nur dann funktioniert, wenn die Branche die Altersangaben übernimmt. Aus Sicht der Forschenden wie auch der Fokusgruppe besteht hier Handlungsbedarf.

Empfehlungen

Um einen kohärenten Jugendmedienschutz sicherzustellen, sollte aus Sicht der Forschenden eine gesamtschweizerische Lösung verfolgt werden. Die Grundlage dazu besteht mit der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film, sofern sich die nicht daran beteiligten Kantone Tessin und Zürich dieser noch anschliessen. Da die Schweizerische Kommission erst seit 2013 aktiv ist, bietet es sich an, zu einem späteren Zeitpunkt die Funktionsweise und Akzeptanz der Kommission durch Kantone und Branche zu überprüfen.

Damit die Kommission dem Anspruch eines Jugendschutzes mit gesamtschweizerischer Wirkung bei öffentlichen Filmvorführungen Rechnung tragen kann, ist jedoch die Verbindlichkeit der Empfehlungen der Kommission sicherzustellen, die gegenwärtig noch aussteht. Dazu gibt es drei Handlungsoptionen:

1. Analog zur Selbstregulierung in den Bereichen Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware ist eine Selbstregulierung der Branche bei öffentlichen Filmvorführungen denkbar. Die Branche verpflichtet sich, die Altersempfehlung der Kommission zu übernehmen, für die Kantone ergibt sich aber keine Verpflichtung, diese Selbstregulierung in kantonalen Rechtsgrundlagen abzustützen. Es wäre abzuklären, inwiefern ProCinema analog zum SVV und SIEA eine solche Rolle übernehmen könnte und ob die Branche zu einer solchen Lösung Hand bieten würde. Die Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche zeigt auf, dass die gegenwärtig bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen in den Bereichen Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware eine Marktabdeckung von über 90% erreicht haben (Latzer et al. 2015). Dies wäre aus Sicht der Forschenden unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen und der Voraussetzung, dass für einen kohärenten Jugendmedienschutz eine gesamtschweizerische Lösung favorisiert wird, die effizienteste Handlungsoption.
2. Bei der gegenwärtigen Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen können die Kantone die auf ihrem Kantonsgebiet tätigen Branchenmitglieder verpflichten, die Empfehlung der Schweizerischen Kommission zu übernehmen und allfällige bestehende Selbstregulierungsmassnahmen der Branche in den kantonalen gesetzlichen Grundlagen abstützen. Um die Verbindlichkeit der Empfehlung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film sicherzustellen, bestünde daher eine weitere Handlungsoption darin, dass sämtliche Kantone die auf ihrem Kantonsgebiet tätigen Branchenteilnehmer verpflichten, die Empfehlung zu übernehmen oder allfällige zukünftige Selbstregulierungsmassnahmen der Branche in kantonalen Bestimmungen abstützen. Um einen kohärenten Jugendmedienschutz sicherzustellen, müssten allerdings bei einer solchen Lösung alle Kantone entsprechende gesetzliche Grundlagen erlassen. In Anbetracht des Umstands, 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, ist diese Handlungsoption gemäss Ein-

schätzung der Forschenden eher schwierig umzusetzen.

3. Drittens wäre es 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. Dies wäre der zweiten Handlungsoption im Hinblick auf die Kohärenz des Jugendmedienschutzes aus Sicht der Forschenden vorzuziehen, da es sich um eine Lösung mit gesamtschweizerischem Wirkungsgebiet handeln würde; es ist jedoch fraglich, ob der Bund gegenwärtig über die dazu notwendigen Kompetenzen verfügt. Auch wäre die Frage zu klären, wer die Einhaltung der Empfehlungen in den Kinos vor Ort kontrolliert.

5.1.3 Filme auf Bildtonträgern

Im Bereich des Verkaufs und Verleihs von Filmen auf Bildtonträgern, besteht ein einheitliches System in einer Zuständigkeit der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film für die Altersangabe und der Selbstregulierung der Branche, die gewährleisten soll, dass diese Empfehlungen übernommen werden. Im Unterschied zum Bereich der öffentlichen Filmvorführungen stellt die Branche hier selbst eine einheitliche Umsetzung sicher. Dieses System der Selbstregulierung wird lediglich in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt und Wallis in kantonalen Rechtsgrundlagen abgestützt. Zur Überprüfung des Vollzugs durch die Branche sind in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Waadt Testkäufe analog zu solchen, die in den Bereichen Alkohol und Tabak durchgeführt werden, angedacht.

Zwei Personen setzen in der schriftlichen Befragung ein Fragezeichen bezüglich der Verbindlichkeit der Altersempfehlung bei der Verkaufs- und Verleihbranche und stellen die Frage in den Raum, ob kantonal oder auf Bundesebene eine entsprechende gesetzliche Vorschrift erlassen werden sollte. In der Fokusgruppe wird gegenwärtig nicht davon ausgegangen, dass im Bereich der Filme auf Bildtonträgern vordringlich Handlungsbedarf besteht; ein möglicher Handlungsbedarf besteht bei der Kontrolle (vgl. Kapitel 5.1.5 „Notwendigkeit von Kontrollen“).

Empfehlungen

Obwohl die Selbstregulierungsmassnahmen der Branche lediglich vereinzelt in kantonalen gesetzlichen Grundlagen abgestützt sind, erreicht die Abdeckung gemäss Latzer et al. (2015) rund 97% des Marktes⁸⁶. Die Voraussetzungen für die Verbindlichkeit der Altersangabe der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film in der Branche sind daher grundsätzlich gegeben. Die Notwendigkeit, die Selbstregulierung der Branche durch kantonale Gesetzgebung oder eine allfällige Bundesvorschrift abzustützen, würde sich daher nur dann ergeben, wenn im Sinne einer gesamtschweizerischen Lösung die gegenwärtig noch bestehende Lücke von rund 3% des gesamten Handels von Filmen auf Bildtonträgern geschlossen werden soll. Dabei würden die bereits ausgeführten Überlegungen zu den Handlungsoptionen im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen zum Tragen kommen, d.h. Handlungsoption 3 (Verpflichtung der Branche durch den Bund) sollte gemäss Einschätzung der Forschenden Handlungsoption 2 (Verpflichtung der Branche durch alle

⁸⁶ Der Wirkungsbereich der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche beschränkt sich auf standardisierte Produkte, die über den Ladentisch oder im Online-Handel angeboten werden. Andere Bezugskanäle nicht-monetärer Art, z.B. Online-Tauschbörsen, werden durch die Selbstregulierung der Branche nicht erfasst (vgl. Latzer et al. 2015).

Kantone) aus Gründen der zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung der zweiten Handlungsoption vorgezogen werden. Bei dieser Diskussion sollte allerdings der Umstand nicht vergessen werden, dass durch die technologische Entwicklung und die Möglichkeiten, die das Internet bietet, der Jugendmedienschutz mit Fokus auf Trägermedien lediglich einen abnehmenden Bereich der Mediennutzung betrifft (vgl. Genner et al. 2013).

5.1.4 Interaktive Unterhaltungssoftware

Im Bereich des Verkaufs/Verleihs von interaktiver Unterhaltungssoftware besteht keine interkantonale Lösung seitens der Behörden, jedoch wiederum eine Selbstregulierung der Branche. Der hauptsächlichste Unterschied zu den Filmen besteht aus Sicht der Fokusgruppe darin, dass keine Spiele ohne Altersempfehlung in den Handel kommen.⁸⁷ Im Hinblick auf möglichst einheitliche Altersangaben stellt die Situation bei der interaktiven Unterhaltungssoftware, bei der sich die Altersempfehlung in der Regel auf die Einstufungen eines europäischen Gremiums (PEGI) stützt,⁸⁸ die Ideallösung dar, da hier prinzipiell auch der Konsum im benachbarten Ausland kein Ausweichen von der schweizerischen Regel ermöglicht.

Bezüglich der Verbindlichkeit der Altersangaben besteht jedoch eine ähnliche behördliche Regulierungslücke wie im Filmbereich: Lediglich in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Obwalden und Waadt ist die Branche gegenwärtig gemäss den in der vorliegenden Untersuchung erhobenen Informationen durch kantonale gesetzliche Vorgaben dazu verpflichtet, dem Jugendschutz beim Verkauf/Verleih dieser Produkte Rechnung zu tragen. Damit einher geht die Möglichkeit dieser Kantone, den Vollzug der Bestimmungen durch die Branche zu überprüfen (z.B. in Form von Testkäufen) und allfällige Sanktionen bei Verstössen auszusprechen. In allen übrigen Kantonen ist dieser Bereich gemäss den vorliegenden Informationen nicht behördlich reguliert, sondern obliegt ausschliesslich der Selbstregulierung der Branche. Dies bedeutet, dass die kantonalen Behörden in der grossen Mehrheit der Kantone aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage weder die Kompetenzen haben zu überprüfen, ob sich die Branche an die Jugendschutzbestimmungen hält, noch fehlbare Branchenteilnehmerinnen bzw. -teilnehmer sanktionieren könnten.

Die Frage, ob die Selbstregulierung der Branche auf kantonaler oder nationaler Ebene gesetzlich abgestützt werden müsste, wurde vereinzelt in der schriftlichen Befragung aufgebracht. Der Tenor der Fokusgruppe war dahingehend, dass die Selbstregulierung der Branche ausreicht und keine behördliche Aktivität angezeigt ist. Gemäss Latzer et al. (2015) verfügen 90-95% der in der Schweiz verkauften Spiele über eine PEGI-Alterseinstufung, während die restlichen 5-10% über eine USK-Altersempfehlung verfügen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzungen für einen gesamtschweizerischen Jugendschutz bei interaktiver Unterhaltungssoftware durch die Selbstregulierungsmassnahmen der Branche vorhanden sind, sofern es sich um Trägermedien handelt. Der nicht-monetäre Online-Bereich, der tendenziell generell an Bedeutung zunimmt (vgl. Dreyer et al. 2013), ist diesen Selbstregulierungsmassnahmen entzogen.

⁸⁷ Vgl. dazu auch Latzer et al. (2015).

⁸⁸ PEGI ist ein gesamteuropäisches Einstufungssystem, das jedoch von Deutschland nicht übernommen wurde. Deutschland verfügt über ein eigenes Einstufungssystem (Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle USK). Die USK-Einstufung findet sich daher punktuell auch auf in der Schweiz vertriebenen Games.

Im Hinblick auf den Jugendmedienschutz kann daher festgehalten werden, dass die gegenwärtige Situation zielführend ist, wenn die Selbstregulierungsmechanismen der Branche funktionieren; ein möglicher Handlungsbedarf besteht daher bei der Kontrolle (vgl. Kapitel 5.1.5 „Notwendigkeit von Kontrollen“).

Empfehlungen

Im Hinblick auf die bestehende Verbindlichkeit und den Abdeckungsgrad von Jugendschutzmassnahmen durch die Selbstregulierung der Branche ist gemäss Einschätzung der Forschenden in diesem Bereich gegenwärtig kein Handlungsbedarf durch den Bund und/oder die Kantone angezeigt.

5.1.5 Notwendigkeit von Kontrollen

Lediglich in einem kleinen Teil der Kantone finden Kontrollen durch geeignete Behörden statt, ob sich die jeweiligen Branchenteilnehmerinnen und -teilnehmer an die behördlichen Vorgaben zum Jugendmedienschutz halten; das heisst, ob sie das Schutzalter deklarieren und Jugendlichen unterhalb des deklarierten Alters den Zugang zu den jeweiligen Medien verwehren. Dies betrifft sowohl öffentliche Filmvorführungen als auch den physischen Handel mit Filmen auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware. Aus den vorliegenden Untersuchungsergebnissen wird zudem deutlich, dass diese Kontrollen wenig systematisch und nur punktuell erfolgen.

Die Frage, ob hinsichtlich der grösstenteils fehlenden behördlichen Kontrolle der Umsetzung der Altersempfehlung durch die Branche Handlungsbedarf angezeigt ist oder nicht, steht in einem engen Zusammenhang mit der Funktion, die die Altersempfehlung hat. Konsens bestand in der Fokusgruppe darüber, dass die Altersempfehlung primär eine Informations- und Sensibilisierungsfunktion an die Konsumentinnen und Konsumenten bzw. den erziehungsberechtigten Personen haben soll. Die Altersempfehlung soll im Sinne einer Hilfestellung darüber informieren und sensibilisieren, für welches Alter die Produkte geeignet sind. Zentral ist daher, dass alle Produkte über eine entsprechende Kennzeichnung verfügen, an der sich die Kundinnen und Kunden orientieren können. Aus Sicht der Forschenden muss sichergestellt werden, dass keine Filme ohne Altersangabe gezeigt bzw. keine Filme oder interaktive Software ohne Altersangabe verkauft/verliehen wird. Handlungsbedarf ergibt sich folglich insbesondere im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen, in dem dies noch nicht sichergestellt ist, während bei den Filmen auf Bildtonträgern und der interaktiven Unterhaltungssoftware der Marktabdeckungsgrad hoch ist und die Alterskennzeichnung über einen hohen Bekanntheitsgrad bei den Eltern verfügt (Latzer et al. 2015).

Uneinheitlich waren die Meinungen der Fokusgruppenteilnehmerinnen und -teilnehmer bezüglich der Frage, inwiefern die Altersangabe aber auch als Vorschrift zu verstehen ist, die durchgesetzt und kontrolliert werden muss (z.B. durch ID-Kontrolle, Testkäufe). Die Haltung in dieser Frage bestimmt, ob Handlungsbedarf gesehen wird oder eher nicht. Aus Sicht der Untersuchung wäre es in Anbetracht der Möglichkeiten und Grenzen des Jugendmedienschutzes (vgl. Kapitel 5.1.1) sinnvoll, wenn dazu eine gemeinsame Haltung entwickelt würde. So machen rigide Alterskontrollen in einem Kanton wenig Sinn, wenn für den gleichen Film keine Alterskontrollen im Nachbarkanton durchgeführt werden. Im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit der Kontrollen sollte zudem beachtet werden, dass es ohne grösseren Aufwand möglich ist, für die Konsumation der Produkte auf den Online-

Handel von Filmen und interaktiver Unterhaltungssoftware oder Download/Streaming-Plattformen von Filmen im Internet auszuweichen.⁸⁹

Empfehlungen

Aus Sicht der Forschenden ist der Fokus primär darauf zu legen, dass im öffentlichen bzw. halböffentlichen Raum keine Produkte ohne Altersempfehlung gezeigt, verkauft oder verliehen werden und – wie oben dargelegt – ein möglichst einheitliches System der Alterskennzeichnung besteht. Die Altersangabe dient dabei als Empfehlung an die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Erziehungsberechtigten, damit diese über eine Richtschnur beim Kauf bzw. der Konsumation von Produkten verfügen.

Die Forschenden empfehlen, dass die Branche daher für die Frage sensibilisiert wird und die Konsumentinnen und Konsumenten im Zweifelsfall auf die Altersangaben aufmerksam macht. So hat beispielsweise der Evaluationsbericht von Latzer et al. (2015) aufgezeigt, dass der Anteil an verkauften nicht altersadäquaten Produkten an Kinder und Jugendliche im stationären Handel gegenwärtig beträchtlich ist (47% der Fälle), was ein Hinweis darauf sein dürfte, dass noch ein Nachholbedarf bezüglich der Sensibilisierung der Branche besteht. Allerdings gibt es gewisse Unterschiede, so funktioniert gemäss den von Latzer et al. (2015) durchgeführten Testkäufen die Abgabekontrolle bei den 18+ Produkten besser als bei den 16+ Produkten.

Eine periodische Überprüfung, ob das System der Altersangaben bei den Konsumentinnen und Konsumenten sowie den Erziehungsberechtigten bekannt ist und als nützlich wahrgenommen wird sowie des Umstands, inwiefern die Branche selbst für die Altersangabe sensibilisiert ist und die Kundschaft bei Bedarf auf die Altersangabe aufmerksam macht, ist aus Sicht der Forschenden empfehlenswert. Diese könnte durch den Bund oder unter Berücksichtigung der aktuellen Kompetenzteilung allenfalls durch die KKJPD initiiert werden.

Eher nicht zielführend dürfte aus Sicht der Forschenden jedoch die Vorstellung sein, dass sich die Durchsetzung der Altersangabe im Sinne einer Zugangsvorschrift und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit des Aufwands flächendeckend kontrollieren lässt. In Anbetracht der Möglichkeiten, eine solche Vorschrift insbesondere im Bereich Film via nicht-monetäre Internetangebote zu umgehen, wäre dies aus Sicht der Forschenden zudem unzeitgemäss.

⁸⁹ Latzer et al. (2015) zeigen im Evaluationsbericht zu den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen auf, dass der Wirkungsbereich der Selbstregulierung auf standardisierte Produkte insbesondere auf den monetären Handel beschränkt ist. Nicht-monetäre Kanäle, z.B. Online-Tauschbörsen, deren Umfang nicht exakt quantifiziert werden kann, stellen eine Abdeckungslücke der Selbstregulierung dar.

5.2 Kantonaler Vollzug der strafrechtlichen Bestimmungen

Forschungsfragen:

- Wie sind die Möglichkeiten und Grenzen der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz einzuschätzen?
- Wie sind die Vollzugsmassnahmen sowie präventive Ermittlungen auf Ebene der Kantone zu beurteilen? Sind sie zielführend?
- Wie wird der Handlungsbedarf bezüglich der Aktivitäten der Kantone bzw. des Bundes im Bereich des Jugendmedienschutzes eingeschätzt?

5.2.1 Grenzen und Möglichkeiten

Verschiedene Rahmenbedingungen wirken sich begrenzend aus auf die Möglichkeiten des Jugendschutzes in den Bereichen Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB und Pornografie nach Art. 197 StGB. Die Möglichkeiten, die durch das Internet geschaffen wurden, vereinfachen die Verbreitung grosser Mengen an potenziell strafrechtlich relevantem Material. Häufig befindet sich dieses gemäss der Fokusgruppe zudem nicht auf Servern in der Schweiz, so sind die Möglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden z.B. aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebung beschränkt. Systematische Überprüfungen des Internets sind aufwändig und angesichts aktueller Diskussionen betreffend Überwachung des Internets (d.h. Zensur bzw. Informationsfreiheit sowie Schutz der Privatsphäre) umstritten. Eine besondere Problematik besteht im Zusammenhang mit dem Internet bezüglich dem Schutz von Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren vor der sogenannten „weichen Pornografie“ (Art. 197 Ziffer 1 StGB), da der Zugang zu diesen Darstellungen für Erwachsene legal ist. Kinder und Jugendliche zu schützen, ohne den Erwachsenen den Zugang zu verwehren, erweist sich als Herausforderung (vgl. Ausführungen zur aktuellen Rechtsprechung in Kapitel 1.1).

Die befragten Strafverfolgungsbehörden nehmen zudem gewisse gesellschaftliche Liberalisierungstendenzen bezüglich Gewaltdarstellungen und weicher Pornografie wahr: Darstellungen fiktiver wie auch realer Gewalt sind in den Medien alltäglich, allgegenwärtig und werden gemeinhin toleriert; auch Darstellungen in einem Graubereich zur weichen Pornografie sind in der durch Befragte als „sexualisiert“ wahrgenommenen Gesellschaft akzeptiert. Dies gilt jedoch nicht für den Bereich der harten Pornografie, insbesondere der Kinderpornografie.

Eine weitere Rahmenbedingung des Jugendmedienschutzes betreffend den Vollzug der hier interessierenden strafrechtlichen Bestimmungen besteht zudem in den begrenzten Ressourcen der kantonalen Strafverfolgungsbehörden. So liegt beispielsweise in Anbetracht der Übersichten darüber, wie die Sachverhalte den Polizeien zur Kenntnis gebracht werden (vgl. Abbildung 3-2, Abbildung 3-7, Abbildung 3-9) und der Frage, ob die Polizeien eigene präventive verdeckte Recherchen durchführen, die Vermutung nahe (vgl. Tabelle 4-4: Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet), dass zwischen den Kantonen gewisse Unterschiede in den Schwerpunkten der polizeilichen Arbeit bestehen. Die Setzung von Schwerpunkten bei polizeilichen Recherchen generell dürfte insbesondere ein politischer Entscheid sein. Wie zudem in Bezug auf die PKS festgehalten wurde, ist davon auszugehen, dass sich Präventionsaktivitäten von Polizeien (in Schulen oder in Form von Sicherheitskampagnen) auf die Anzeigehäufigkeit von Sachverhalten auswirken (vgl. Kapitel 3.3.2). Auch dies ist vorwiegend eine Frage polizeilicher Ressourcen und Schwerpunkte. Dieser

Effekt auf die Anzeigehäufigkeit dürfte ebenso infolge von Medienberichten z.B. aufgrund von Kampagnen oder Vorfällen zu beobachten sein.

5.2.2 Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB

Reale und fiktive Gewaltdarstellungen sind in den Medien und als Medien allgegenwärtig – die Polizeien werden aber eher selten mit Sachverhalten konfrontiert, die Gewaltdarstellungen betreffen und bei denen geprüft werden muss, ob sie eine strafrechtliche Relevanz aufweisen oder nicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies unter anderem mit den oben ausgeführten Liberalisierungstendenzen, aber auch den unterschiedlichen bzw. anderen Schwerpunkten bei polizeilichen Recherchen zusammenhängt.

Eine Mehrheit der befragten Polizeien (15 von 21 Polizeien), aber lediglich eine Minderheit der befragten Staatsanwaltschaften (8 von 19 Staatsanwaltschaften), ist der Ansicht, dass zusätzlicher Handlungsbedarf besteht, um Kinder und Jugendliche vor Gewaltdarstellungen zu schützen.

Aus Sicht der Fokusgruppe besteht im Hinblick auf den Jugendmedienschutz kein vordringlicher Handlungsbedarf bei Gewaltdarstellungen. Dies erstens im Vergleich zur Problemlage, die bezüglich pornografischen Darstellungen besteht (vgl. untenstehenden Abschnitt zu Pornografie nach Art. 197 Ziffer 1 StGB), die von der Fokusgruppe als gravierender beurteilt wird. Es kann aufgrund der Diskussion zudem davon ausgegangen werden, dass kein eindeutiger Nachahmungseffekt zwischen der Konsumation von Gewaltdarstellungen und tatsächlicher Gewaltausübung festgestellt werden kann.

Aus Sicht der Forschenden ist klar, dass eine Priorisierung erfolgen muss, insbesondere wenn die Strafverfolgungsbehörden eigene Recherchen durchführen und nicht nur auf Meldungen und Anzeigen von Dritten reagieren. Nachvollziehbar ist daher, dass aus den oben erwähnten Gründen gegenwärtig das Thema Pornografie als prioritär erachtet wird. Dennoch ist es aus Sicht der Forschenden angezeigt, das Thema der Gewaltdarstellungen und insbesondere auch den Bereich, der unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle liegt, bei der Präventionsarbeit miteinzubeziehen (vgl. Abschnitt „Prävention und Förderung von Medienkompetenzen“).

Mögliche Massnahmen für einen verstärkten Jugendschutz bezüglich Gewaltdarstellungen waren Thema in der schriftlichen Befragung der Polizeien und Staatsanwaltschaften sowie der Diskussion in der Fokusgruppe. Nachfolgend werden die verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen diskutiert.

Anpassung der gesetzlichen Grundlagen

Art. 135 StGB, setzt die Schwelle der Strafbarkeit hoch an, ist aber nicht obsolet: Er dient dazu, bei Extremfällen eingreifen zu können. Eine Aufhebung des Strafrechtsartikels wird daher von der Fokusgruppe und aus Sicht der Forschenden nicht als angezeigt erachtet. Einer Verschärfung, die lediglich von einer befragten Staatsanwaltschaft vorgeschlagen wurde, stehen Tendenzen in Richtung einer liberaleren Beurteilung von Gewaltdarstellungen sowohl von der Gesellschaft insgesamt wie auch in der Rechtsprechung⁹⁰, von denen gemäss Einschätzung der Befragten und der Fokusgrup-

⁹⁰ Vgl. beispielsweise die Medienberichterstattung zur Perzeption des Films „Blutgeil“ aus den 1990er Jahren (<http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Als-Besetzer-einen-Polizisten-kochten/story/11916770>); 18.02.2014.

pe ausgegangen werden kann, entgegen. Die Schaffung eines Jugendschutzartikels, wie er bezüglich pornografischer Darstellungen in Art. 197 Ziffer 1 StGB besteht (vgl. Kapitel 5.2.3), würde nach Einschätzung der Forschenden zu ähnlichen Vollzugsproblemen führen, wie sie beim Vollzug von Art. 197 Ziffer 1 StGB festzustellen sind: Die grosse Verfügbarkeit und Verbreitung von Gewaltdarstellungen, die sich unterhalb der strafrechtlichen Schwelle von Art. 135 StGB befinden, und die für erwachsene Personen daher nicht verboten wären, bliebe vor allem im Internet bestehen – ein Bereich, der nationalen Regulierungsbestrebungen, wie in Kapitel 5.2.1 dargelegt, enge Grenzen setzt.

Es kann überdies davon ausgegangen werden, dass Art. 135 StGB beispielsweise im Vergleich zu Art. 197 StGB weniger eindeutig ist (vgl. Kapitel 3.3.1); dieser Umstand erschwert jedoch eine klar definierte Abgrenzung von Darstellungen, die für bestimmte Altersgruppen verboten wären. Daraus ergibt sich, dass sich die Durchsetzung der Abgrenzung von bestimmten Arten von Gewaltdarstellungen, die für Jugendliche verboten wären, von solchen, die nicht unter das Verbot fallen würden, ähnlich schwierig oder gar noch schwieriger gestalten würde, als dies bezüglich der Abgrenzung von pornografischen Darstellungen und Darstellungen an der Grenze zur Pornografie festgestellt wurde. So wurde festgestellt, dass eine starke Verbreitung insbesondere der Darstellungen an der Grenze zur Pornografie dazu beigetragen hat, dass Jugendlichen das Unrechtsbewusstsein bezüglich für sie verbotener Darstellungen häufig fehlt (vgl. Kapitel 5.2.1).

Diskutiert wird die Einführung eines Jugendschutzartikels insbesondere im Zusammenhang mit interaktiver Unterhaltungssoftware, die Gewaltdarstellungen beinhaltet („Killerspiele“) und bei der auf eine altersgerechte Verwendung geachtet werden muss.⁹¹ Wie bereits im vorliegenden Bericht ausgeführt, bestehen dazu Jugendschutzmassnahmen seitens der Branche und teilweise der Kantone (vgl. Kapitel 2); die Frage des Handlungsbedarfs in diesem Bereich ist in Kapitel 5.1 erläutert.

Vollzug von Art. 135 StGB durch die Strafverfolgungsbehörden

Bezüglich des Vollzugs von Art. 135 StGB geben zwei Polizeien an, dass das Thema stärker in den Fokus der KOBİK gerückt werden sollte und diese wiederum stärker in der Bevölkerung bekannt gemacht werden sollte. Eine Polizei bemerkt zudem, dass mehr Ressourcen für den Vollzug dieser Bestimmung zur Verfügung gestellt werden sollten. Aus Sicht der Forschenden ist jedoch fraglich, ob im Vergleich zur Problemlage in anderen im vorliegenden Bericht untersuchten Bereichen eine Erhöhung der Ressourcen zum Vollzug von Art. 135 StGB angezeigt ist. In diese Richtung dürfte auch die Diskussion in der Fokusgruppe interpretiert werden.

Ein Grossteil der Gewaltdarstellungen, die via Internet verfügbar sind, befindet sich ausserhalb des Zugriffs der Schweizerischen Strafverfolgungsbehörden und/oder unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle. Nebst Prävention und Aufklärung, bringen daher einzelne Befragte das Thema der Haftbarkeit der Provider bzw. den Einsatz von Sperrverfügungen gegen Provider auf (1 von 15 Polizeien, 2 von 8 Staatsanwaltschaften). In der Fokusgruppe wurde dies insbesondere im Zusammenhang mit pornografischen Inhalten diskutiert (vgl. Kapitel 5.2.3).

⁹¹ Vgl. z.B. Motionen Hochreutener (07.3870; Verbot von elektronischen Killerspielen, Norbert Hochreutener, eingereicht im Nationalrat am 21.12.2007), Allemann (09.3422; Verbot von Killerspielen, Evi Allemann, eingereicht im Nationalrat am 30.04.2009), Motion Amherd (09.3807; Wirksamer Jugendschutz im Bereich von Gewaltdarstellungen, Viola Amherd, eingereicht im Nationalrat am 23.09.2009), Interpellation Flückiger-Bäni (09.3394; Killerspiele. Massnahmen des Bundesrates; Sylvia Flückiger-Bäni, eingereicht im Nationalrat am 29.4.2009).

Prävention und Förderung von Medienkompetenzen

Eindeutig im Vordergrund steht aus Sicht der befragten Personen (12 von 15 Polizeien; 6 von 8 Staatsanwaltschaften) und der Fokusgruppenteilnehmerinnen und –teilnehmer die Prävention: In der Pflicht sind dabei insbesondere die Erziehungsberechtigten. Bei der Förderung von Medienkompetenzen z.B. durch Schulen sollten Kinder und Jugendliche, aber auch die Eltern im Fokus stehen, die möglicherweise über weniger Kenntnisse der Kommunikationsmittel und –technologien verfügen als ihre Kinder. Aus Sicht der Forschenden ist es insbesondere angezeigt, das Thema der Gewaltdarstellungen, die unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle liegen, bei der Präventionsarbeit miteinzubeziehen: Unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle von Art. 135 StGB empfiehlt es sich darauf hinzuwirken, dass Kinder und Jugendliche nicht mit Medieninhalten konfrontiert werden, die bezogen auf ihr Alter bzw. ihre Entwicklung ungeeignet sind. Hier wird der Bogen geschlagen zu Filmen und interaktiver Unterhaltungssoftware (Stichwort „Killerspiele“), die Gewaltdarstellungen beinhalten (vgl. Kapitel 5.1).⁹²

Das kurzzeitige gehäufte Auftreten des Phänomens „Happy Slapping“ zeigt zudem, dass grundsätzlich ein gewisser Handlungsbedarf besteht, auch wenn die dabei erstellten Aufnahmen unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle von Art. 135 StGB verortet wurden. Ob diesem Handlungsbedarf in der Prävention in anderen Programmen (z.B. „Jugend und Gewalt“) bereits Rechnung getragen wird, wurde im Rahmen dieses Projekts nicht untersucht.

Technische Hilfsmittel

Eine Polizei sowie zwei Staatsanwaltschaften geben an, dass der Einsatz von Filtern oder anderen technischen Hilfsmitteln zum Schutz vor Gewaltdarstellungen im Internet begrüssenswert wäre. Die Frage, wie die Eltern durch Filter⁹³ unterstützt werden können, die sie selbst aktivieren oder installieren müssen, ist nicht restlos geklärt. Die Europäische Kommission versucht, das Bewusstsein von Erziehungsberechtigten bezüglich technischer Jugendschutzangebote zu fördern und stellt im Rahmen des Projekts „SIP-Bench III“ Informationen über Jugendschutzprogramme für verschiedene mediale Plattformen (PC, Mac, mobile Endgeräte und Spielkonsolen) auf dem Internet bereit.⁹⁴

⁹² So hält auch der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motionen Hochreutener (07.3870; Verbot von elektronischen Killerspielen, Norbert Hochreutener, eingereicht im Nationalrat am 21.12.2007) und Allemann (09.3422; Verbot von Killerspielen, Evi Allemann, eingereicht im Nationalrat am 30.04.2009), die ein Verbot von „Killerspielen“ fordern, fest, dass Art. 135 StGB grundsätzlich auch auf sogenannte „Killerspiele“ anwendbar ist und somit die rechtlichen Mittel vorhanden sind, um die Verbreitung von brutalen Computerspielen zu unterbinden. Für Gewaltdarstellungen unterhalb der Schwelle von Art. 135 StGB äussert der Bundesrat in seiner Antwort die Auffassung, dass Massnahmen geprüft werden sollen, die unerwünschten Medienkonsum von Jugendlichen verhindern und es den Kantonen zudem unbenommen sei, mit weiteren Mitteln (z.B. Sensibilisierungskampagnen, Elternbildung, Prävention) gegen die Verbreitung solcher Produkte vorzugehen.

⁹³ Filter können auf einem Einzelgerät (PC, Mac, Mobilgerät, Spielkonsole u.ä.), auf dem zentralen Netzzugang einer Institution (Proxyserver) oder beim Provider (d.h. Anbieter des Internet-Zugangs) installiert werden. Filter arbeiten häufig mit einer sogenannten „Blacklist“ (Negativliste), d.h. verschiedene Inhalte sind aufgrund einer vordefinierten Liste an Schlüsselwörtern gesperrt, die durch die Eltern gegebenenfalls erweitert werden kann, oder mit einer „Whitelist“ (Positivliste), d.h. der Zugang ist nur zu vom Anbieter geprüften Websites und Suchmaschinen möglich, oder mit einer Kombination aus Black- und Whitelist. Dies wird als „redaktionelle Klassifizierung“ bezeichnet. Es gibt zudem Filter, die eine automatische Klassifizierung anhand von Algorithmen vornehmen. Dabei werden in einer einfachen Variante anhand von bestimmten Schlüsselwörtern („Keyword Blocking“) alle Seiten gesperrt, die diese „forbidden words“ beinhalten; komplexere Systeme beziehen zudem den restlichen Text einer Website in die Analyse ein, ob der Zugang gesperrt werden soll oder nicht. Diese Filter können i.d.R. mithilfe eines Passworts umgangen werden.

⁹⁴ Siehe: <http://sipbench.eu/index.cfm/secid.9>

Es stellen sich verschiedene Fragen, ob Filterlösungen zielführend sind. Unbestritten ist, dass sie eine angemessene Medienerziehung oder eine elterliche Kontrolle nicht ersetzen können.⁹⁵ Mit Smartphones, Tablets, Spielkonsolen etc. besteht eine Vielzahl an Gerätschaften, mit denen auf das Internet zugegriffen werden kann und für die folglich Filter gesetzt werden müssten. In der Fokusgruppe wurde zudem darauf hingewiesen, dass solche Filter unter Anleitung von online-Foren und Tutorials in der Regel relativ einfach umgangen werden können. Grundvoraussetzung ist daher, dass die Erziehungsberechtigten von den Angeboten Kenntnis haben und über eine gewisse Kompetenz im Umgang mit den Kommunikationstechnologien verfügen. Dies scheint aktuell nur bei einer Minderheit gewährleistet. So zeigen die von Latzer et al. (2015) berichteten Ergebnisse des World Internet Project – Switzerland (WIP-CH), dass gegenwärtig lediglich rund die Hälfte der dazu befragten Eltern auf zumindest einem der von ihren Kindern verwendeten Geräten einen Jugendschutzfilter installiert haben und nur rund ein Viertel der befragten Eltern gemäss Selbsteinschätzung über adäquate Kenntnisse im Umgang mit Jugendschutzfiltern verfügen.

Fraglich ist zudem, inwiefern es grundsätzlich durch technische Mittel möglich ist, gewisse Inhalte vollständig und langfristig zu unterdrücken, und ob dies aus einer gesellschaftlichen Sicht überhaupt wünschbar ist. Filter stellen ein Instrument der Einschränkung des Zugangs zu Internet-Inhalten dar; deren Verwendung ist daher im Hinblick auf einen freien Zugang zu Informationen nicht unbestritten.⁹⁶ Während der Einsatz von Filterlösungen auf Ebene von Einzelgeräten im Ermessen der Erziehungsberechtigten liegt, weist die Frage der Einschränkung des Zugangs zu bestimmten Inhalten in Schulen oder bei den Providern⁹⁷ eine grössere gesellschaftliche Dimension auf, bei der sich allenfalls verfassungs- und menschenrechtliche Fragen stellen. Aus Sicht der Forschenden wäre aus diesen Gründen genau abzuwägen, ob der Einsatz von Filtern bzw. welcher Filter zielführend ist und allfällige positive Wirkungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen die negativen Effekte durch die Einschränkung des freien Zugangs zu Informationen rechtfertigen.

⁹⁵ Die von Latzer et al. (2015) berichteten Ergebnisse des World Internet Project – Switzerland (WIP-CH) zeigen, dass die Wirksamkeit der Filter von den dazu befragten Eltern als relativ hoch eingeschätzt wird, einer elterlichen Kontrolle allerdings grundsätzlich ein stärkeres Vertrauen entgegengebracht wird als technischen Lösungen.

⁹⁶ Die gegenwärtig vorhandenen Filterlösungen können mit Hilfe von im Internet mit einer einfachen Web-Suche auffindbaren Schritt-für-Schritt-Tutorials relativ einfach umgangen werden und sind zudem nicht absolut zuverlässig: Nicht alle problematischen Inhalte werden erkannt und gefiltert, gleichzeitig werden auch unbedenkliche Inhalte blockiert. Dies betrifft Filterprogramme, die von den Erziehungsberechtigten selbst auf Einzelgeräten oder von Schulen auf dem zentralen Netzzugang installiert werden können, ebenso wie Filter, die bei den Providern aktiviert werden können oder voreingestellt sind. Insbesondere der Einsatz von Filtern bei Providern führt daher zu Kritik hinsichtlich der Verhältnismässigkeit und der Zweckmässigkeit. Vgl. dazu z.B. die Diskussion zum sogenannten „Porn-Filter“, der auf 2014 in Grossbritannien eingeführt wurde

(z.B. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/03/david-cameron-internet-porn-filter-censorship-creep>;
<https://www.openrightsgroup.org/blog/2013/sleepwalking-into-censorship>;
http://diepresse.com/home/techscience/internet/1436004/Kinderschutz_Schlafwandelnd-in-die-InternetZensur).

Einige Kinder- und Jugendschutztools können zudem die Aktivitäten der Benutzerin/des Benutzers detailliert überwachen und daher allenfalls das Recht auf Privatsphäre des Kindes verletzen (vgl. <http://sipbench.eu/index.cfm/secid.9>).

Das beispielweise von den beiden marktstärksten Unternehmen in der Schweiz (Swisscom und UPC Cablecom) zur Verfügung gestellte Filterprogramm „F-Secure Internet Security“ befindet sich in Leistungsvergleichen mit anderen Filterprogrammen lediglich im Mittelfeld (Latzer et al. 2015).

⁹⁷ Provider ermöglichen den Konsumentinnen und Konsumenten den Zugang zum Internet; in der Schweiz sind dies beispielsweise Swisscom, Sunrise, Cablecom.

Empfehlungen

Aus Sicht der Forschenden ist gegenwärtig keine Anpassung von Art. 135 StGB angezeigt. Dieser ist nicht obsolet, sondern kann bei Extremfällen durchaus sinnvoll sein. Eine Verschärfung bzw. Schaffung eines Jugendschutzartikels wird aufgrund der oben ausführlich dargelegten Gründe nicht empfohlen.

Aus Sicht der Forschenden ist es angezeigt, Vorkehrungen zu treffen, dass Kinder und Jugendliche im Umgang mit Gewaltdarstellungen, die sich gemäss der aktuellen Rechtslage grösstenteils unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle oder ausserhalb des Wirkungsbereichs nationaler Gesetzgebung befinden, unterstützt werden. Der Fokus sollte daher auf Prävention und Förderung der Medienkompetenz liegen. Dies betrifft insbesondere den Internetbereich. Die Kinder und Jugendlichen sollten mit stärkerem Engagement seitens der öffentlichen Hand befähigt werden, auch mit problematischen Inhalten im Internet umzugehen und es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass Kinder und Jugendliche bei Bedarf Hilfsangebote (seitens spezialisierter Fachstellen) in Anspruch nehmen können. Eine wichtiger Hebel können beispielsweise kantonale oder überkantonale Lehrpläne (Lehrplan 21, Plan d'études romand (PER))⁹⁸ sein, in denen die Vermittlung von Medienkompetenz an die Schülerinnen und Schüler vorgesehen ist.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie sowie der Untersuchung von Latzer et al. (2015) legen zudem nahe, dass erziehungsberechtigte Personen im Umgang mit neuen Kommunikationstechnologien vermehrt zu befähigen sind, damit diese ihre Kinder bei der Nutzung von Kommunikationstechnologien begleiten und Risiken erkennen können. Eine elterliche Kontrolle über die Mediennutzung ihrer Kinder kann nur dann effektiv erfolgen, wenn die Eltern über eine gewisse Kompetenz im Umgang mit den Kommunikationstechnologien verfügen und für mögliche Risiken sensibilisiert sind.

Der Einsatz von Filtern ist im Hinblick auf den freien Zugang zu Informationen und den Umstand, dass gegenwärtig verfügbare Filter auch unbedenkliche Inhalte blockieren, nicht unproblematisch. Die Regulierung des Zugangs zu Internet-Inhalten über Filter stösst zudem aufgrund der Vielzahl von betroffenen Gerätschaften, Umgehungsmöglichkeiten und Problemen bei der Zuverlässigkeit an Grenzen; sie können daher höchstens eine ergänzende Rolle einnehmen und eine gezielte Förderung der Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen nicht ersetzen. Zudem hat die Untersuchung von Latzer et al. (2015) gezeigt, dass ein vermehrter Einsatz von Filtern durch Erziehungsberechtigte mit einer Befähigung der erziehungsberechtigten Personen einhergehen müsste. Aufgrund der vielfältigen Problematik von Filtern verzichten die Forschenden darauf, den Einsatz von Filtern grundsätzlich zu empfehlen; aus Sicht der Forschenden könnte aber geprüft werden, ob eine Teilnahme am „SIP-Bench III“-Programm möglich wäre.

Bei Produkten, die nicht strafrechtlich relevante Gewaltdarstellungen beinhalten und die im öffentlichen Raum sichtbar sind (öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware), empfehlen die Forschenden, dass sichergestellt wird, dass diese über eine Altersangabe verfügen, die den Konsumentinnen und Konsumenten bzw. den Erziehungsberechtigten darüber Aufschluss gibt, ab welchem Alter die Produkte geeignet sind (vgl. Kapitel 5.1).

⁹⁸ Vgl. <http://www.lehrplan.ch/>; <http://www.plandetudes.ch>

5.2.3 Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen

Deutlich häufiger als bei den Gewaltdarstellungen sind die Polizeien mit Fällen konfrontiert, in denen Kindern und Jugendlichen sogenannte „weiche Pornografie“ zugänglich gemacht wurde oder von diesen selbst anderen Kindern und Jugendlichen gezeigt oder weitergeschickt wurde. Problematisch sind gegenwärtig vor allem folgende Aspekte: Die Verfügbarkeit und Verbreitung pornografischer Darstellungen, die für Erwachsene erlaubt sind, ist vor allem via Internet hoch. Vertreterinnen und Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaften weisen zudem darauf hin, dass bei Jugendlichen das Unrechtsbewusstsein häufig fehle, wenn sie weiche Pornografie weiterverbreiteten – ein Grund dafür ist unter anderem die starke Verbreitung von pornografischen Darstellungen und Darstellungen an der Grenze zur Pornografie. Die Produktion von Pornografie durch Jugendliche – häufig mit dem Einverständnis aller Beteiligten – fällt aufgrund des Alters der Beteiligten in der Regel unter Kinderpornografie und wird daher im Kapitel 5.2.4 diskutiert.

Eine deutliche Mehrheit der Polizeien (18 von 21 Polizeien) und eine knappe Mehrheit der Staatsanwaltschaften (10 von 19 Staatsanwaltschaften), die an der Befragung teilgenommen haben, geben an, dass ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf besteht, um Kinder und Jugendliche vor pornografischen Darstellungen zu schützen. Nach Ansicht der Fokusgruppe ist Handlungsbedarf insbesondere auch deshalb angezeigt, weil die Konsumation von (i.d.R. weicher) Pornografie einen direkten negativen Einfluss auf Entwicklung der Sexualität von Kindern und Jugendlichen haben kann.

In der schriftlichen Befragung der Polizeien und Staatsanwaltschaften sowie der Diskussion in der Fokusgruppe wurden mögliche Massnahmen für einen verstärkten Jugendschutz bezüglich pornografischen Darstellungen thematisiert. Nachfolgend werden die verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen diskutiert.

Anpassung der gesetzlichen Grundlagen

Eher kein Handlungsbedarf besteht hinsichtlich einer Anpassung von Art. 197 Ziffer 1 StGB sowohl aus Sicht der Befragten (lediglich 3 von 18 Polizeien und 3 von 10 Staatsanwaltschaften orten Handlungsbedarf) als auch der Fokusgruppe. So kann zwar unter Wahrung der Verhältnismässigkeit nicht verhindert werden, dass dieser insbesondere durch das Internet unterlaufen wird und Kinder und Jugendliche allenfalls unabsichtlich mit für sie ungeeigneten pornografischen Darstellungen konfrontiert werden. Für die Praxis der Strafverfolgung ist Ziffer 1 aber vor allem bei Fällen wichtig, in denen erwachsene Personen Kindern und Jugendlichen aktiv pornografische Darstellungen zeigen oder schicken – beispielsweise zum Zweck sexueller Stimulation bzw. Verleiten zu sexuellen Handlungen (z.B. „Grooming“). Ziffer 1 kann zudem ein Mittel sein, um Erziehungsberechtigte, die pornografische Produkte konsumieren, in die Pflicht zu nehmen (vgl. z.B. SK 1 10 17, Urteil des Kantonsgerichts Graubünden, I. Strafkammer, 10.11.2010; Nr. 16 Obergericht Bern, III. Strafkammer, Urteil vom 31.3.2010 i.S. A – SK-Nr. 2009 64 (BE)). Auf Basis des Fokusgruppengesprächs kann überdies gefolgert werden, dass Ziffer 1 die Präventionsarbeit unterstützt, indem sie einen Sachverhalt, der sich negativ auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen auswirken kann, auch tatsächlich verbietet; Appelle seitens der Präventionsfachpersonen werden, insbesondere was das Weiterverbreiten von solchen Darstellungen durch Jugendliche angeht, durch die strafrechtliche Komponente unterstützt.

Vollzug von Art. 197 Ziffer 1 StGB durch die Strafverfolgungsbehörden

Den Forschenden scheint analog zum in Kapitel 5.1 diskutierten Jugendschutz bei Filmen und interaktiver Unterhaltungssoftware wichtig, dass die bestehende Regulierung betreffend Produkten, die im öffentlichen oder halböffentlichen Raum sichtbar sind, durchgesetzt wird. So hat das Bundesgericht festgehalten, dass Produkte mit pornografischem Charakter nicht in auch Kindern und Jugendlichen allgemein zugänglichen Lokalen (z.B. Videothek) angeboten werden dürfen, während dies in als solchen gekennzeichneten „Sexshops“ erlaubt ist, wenn Kindern und Jugendlichen der Zutritt verwehrt wird (BGE 117 IV 463, 467; BGE 117 IV 457).

Die Entsprechung dazu in der online-Welt sind nicht nur online-Shops, sondern zahlreiche Plattformen, auf denen Produkte mit pornografischem Charakter angeboten oder gezeigt oder auf denen pornografische Bilder in einem anderen Zusammenhang eine Rolle spielen können (z.B. Fotos mit pornografischem Charakter auf Dating-Plattformen, vgl. BGer vom 3.6.2005, 6S.26/2005 zur Plattform „Gaynet“). Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eingeräumt, dass eine vollumfängliche Sicherstellung des Jugendschutzes angesichts der Fülle des pornografischen Materials, das im In- und Ausland über das Internet verbreitet wird, fraglich erscheint (BGE 131 IV 64).

Eine befragte Polizei regt an, dass die Überwachung in Chaträumen und Foren intensiviert wird. Zudem sollen ausreichend Ressourcen für Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden und eine bessere internationale Vernetzung öffentlicher und privater Institutionen des Jugendschutzes angestrebt werden.

Thematisiert wurde insbesondere in der Fokusgruppe, ob geprüft werden sollte, ob Provider künftig verpflichtet werden sollen, bestimmte Inhalte zu sperren.⁹⁹ Gegenwärtig sperren die Provider kinderpornografische Seiten auf Veranlassung durch KOBİK freiwillig, zudem haben die Kantone die Möglichkeit, durch den Erlass von Sperrverfügungen den Zugang zu bestimmten Inhalten zu unterbinden. Die rechtliche Verhältnismässigkeit dieses Eingriffs ist jedoch nur bei verbotener Pornografie gewährleistet.

Prävention und Förderung von Medienkompetenzen

Hinsichtlich der Verfügbarkeit und Verbreitung legaler pornografischer Darstellungen via Internet wird sowohl in der schriftlichen Befragung (15 von 18 Polizeien und 7 von 10 Staatsanwaltschaften) als auch in der Tendenz in der Fokusgruppe ein wirksamer Jugendschutz primär in der Förderung von Medienkompetenzen gesehen, analog zum Bereich der Gewaltdarstellungen, wo eine ähnliche Problematik besteht. Handlungsbedarf besteht darin, dass Information und Befähigung durch Fachpersonen an Schulen, für Erziehungsberechtigte und im Jugendbereich tätige Personen intensiviert werden sollten. Einzelne Fokusgruppenteilnehmer weisen im Hinblick auf aktuelle Diskussionen zum Sexualkundeunterricht in der Schule darauf hin, dass es nicht sinnvoll ist, den Fokus nur auf negati-

⁹⁹ Vgl. zum deutschen Versuch, ein Zugangerschwerungsgesetz einzuführen: Marco Gercke, Die Diskussion um Internet-sperren im Kampf gegen Kinderpornographie in Deutschland – Ein Trauerspiel in acht Akten, in: Schwarzenegger, Christian / Nägeli, Rolf (Hrsg.), Viertes Zürcher Präventionsforum – Illegale und schädliche Inhalte im Internet und in den neuen Medien - Prävention und Jugendschutz. Zürich 2012, 207-216 (Inkrafttreten: 23.2.2010, Ausserkraftsetzung: 29.12.2011, *de facto* nie angewendet).

ve Seiten der Sexualität bzw. verbotene Bereiche zu legen, sondern es auch notwendig ist, durch Aufklärung in der Schule die positive Seite der Sexualität zu vermitteln.

Technische Hilfsmittel

In der Fokusgruppe wurden zudem analog zur oben dargelegten Diskussion betreffend Gewaltdarstellungen verschiedene weitere Ansätze diskutiert, durch die der Zugang zu bestimmten Inhalten im Internet eingeschränkt werden könnte (vgl. die Diskussion zum Einsatz von Filtern in Kapitel 5.2.2). In der schriftlichen Befragung wurde von einer Staatsanwaltschaft vorgeschlagen, die Internetanbieter zu verpflichten, Filterprogramme bekannt zu machen und solche kostenlos abzugeben.

Empfehlungen

Aus Sicht der Forschenden ist eine Anpassung von Art. 197 Ziffer 1 StGB gegenwärtig nicht angezeigt. So dient dieser im Hinblick auf eine mögliche negative Entwicklung der Kinder und Jugendlichen insbesondere dazu, Kinder und Jugendliche davor zu schützen, dass sie durch Erwachsene aktiv oder in Vernachlässigung des Kindeswohls mit pornografischen Darstellungen konfrontiert werden. Dies gilt auch für pornografische Produkte, die im öffentlichen oder halböffentlichen Raum sichtbar sind (z.B. Auslage in Schaufenstern, öffentlich zugängliche Ausstellungen, Verkauf/Verleih von Bildtonträgern, öffentliche Filmvorführungen etc.).

Bezüglich pornografischer Inhalte im Internet, die für erwachsene Personen legal zugänglich sind, ist die Ausgangslage ähnlich wie oben für die Gewaltdarstellungen beschrieben. Daraus ergeben sich identische Empfehlungen: Unumgänglich scheint es den Forschenden zu sein, ein stärkeres Gewicht auf die Prävention und Förderung der Medienkompetenz zu legen. Die Kinder und Jugendlichen sollten mit stärkerem Engagement seitens der öffentlichen Hand befähigt werden, auch mit problematischen Inhalten im Internet umzugehen (dies könnte allenfalls in kantonalen oder überkantonalen Lehrplänen verankert werden, bspw. Lehrplan 21 oder PER) und es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass Kinder und Jugendliche bei Bedarf Hilfsangebote (seitens spezialisierter Fachstellen) in Anspruch nehmen können.

Auch für diesen Bereich gilt demnach, dass die erziehungsberechtigten Personen im Umgang mit neuen Kommunikationstechnologien verstärkt zu befähigen sind, damit diese ihre Kinder bei der Nutzung von Kommunikationstechnologien begleiten und Risiken erkennen können. Eine elterliche Kontrolle über die Mediennutzung ihrer Kinder kann nur dann effektiv erfolgen, wenn die Eltern über die notwendigen Kompetenzen im Umgang mit den Kommunikationstechnologien verfügen und für mögliche Risiken sensibilisiert sind.

Die Forschenden verzichten aufgrund der im obenstehenden Abschnitt bezüglich Gewaltdarstellungen dargelegten Vorbehalten (vgl. 5.2.2) auch hier darauf, den Einsatz von Filtern grundsätzlich zu empfehlen. Allenfalls könnte auch hier geprüft werden, ob gewisse Massnahmen, die sich an die Erziehungsberechtigten richten, sinnvoll wären, beispielsweise eine Beteiligung am „SIP-Bench III“-Programm.

5.2.4 Verbotene Pornografie

Die grosse und zunehmende Menge an verbotenem pornografischen Material stellt die Strafverfolgungsbehörden vor Vollzugsschwierigkeiten. In Bezug auf den Jugendschutz sind jedoch auf Basis der Untersuchungsergebnisse zwei Aspekte besonders hervorzuheben: Da es sich um ein absolutes Verbot handelt, ist dessen Durchsetzung nicht primär ein Thema des Jugendschutzes; in der Fokusgruppe wird darauf hingewiesen, dass Jugendliche deutlich weniger mit illegaler als mit legaler Pornografie konfrontiert sind. Eine Ausnahme sind von Jugendlichen selbst hergestellte pornografische Materialien, die aufgrund des Alters der Beteiligten als Kinderpornografie gelten.

Der Schwerpunkt der aktuellen Diskussion liegt generell und speziell im Zusammenhang mit dem Kinder- und Jugendschutz bei den Befragten und in der Fokusgruppe eindeutig auf der Kinderpornografie. Dass in der Durchsetzung des Verbots bestimmter Arten von Pornografie, insbesondere der Kinderpornografie, grundsätzlich Handlungsbedarf besteht, wurde von den Befragten überwiegend unterstützt: Eine Mehrheit der Polizeien (17 von 22 Polizeien) und eine knappe Mehrheit der befragten Staatsanwaltschaften (9 von 17 Staatsanwaltschaften), die an der Befragung teilgenommen haben, gibt an, dass ihrer Ansicht nach Handlungsbedarf betreffend verbotener Pornografie besteht.

In der schriftlichen Befragung der Polizeien und Staatsanwaltschaften sowie der Diskussion in der Fokusgruppe wurden mögliche Massnahmen bezüglich verbotener Pornografie thematisiert. Nachfolgend werden die verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen diskutiert.

Anpassung der gesetzlichen Grundlagen

Verschiedenen in der schriftlichen Befragung aufgebrachten Punkten wird in der im Zuge der Lanzarote-Konvention erfolgten Revision von Art. 197 StGB bereits Rechnung getragen:¹⁰⁰ So wurde auf den 1. Juli 2014 der Anwendungsbereich von Ziffer 3 und 3^{bis} ausgeweitet, indem der Schutz auf Minderjährige bis 18 Jahre erhöht wurde. Zudem wurde das Verbot von pornografischen Darstellungen, die menschliche Ausscheidungen zum Inhalt haben, aufgehoben. Von einem Befragten wurde überdies die Aufhebung des Verbots von Tierpornografie empfohlen, diese bleibt jedoch auch gemäss dem revidierten Art. 197 StGB verboten (neu Art. 197 Abs. 4 StGB). Unter Strafe gestellt wird zudem neu auch der Konsum verbotener Pornografie (neu Art. 197 Abs. 5 StGB). Hinsichtlich der Strafbarkeit des Konsums von Kinderpornografie muss beachtet werden, dass damit auch Kinder und Jugendliche, die (selbst hergestellte) Kinderpornografie konsumieren, von der Strafbarkeit erfasst sind. Das heisst, dass sich grundsätzlich auch (jugendliche) Konsumenten und Konsumentinnen, die kinderpornografische Darstellungen melden, strafbar machen. Eine wichtige Änderung betrifft zudem die durch Jugendliche selbst hergestellte Pornografie; so bleiben Minderjährige von mehr als 16 Jahren straflos, wenn sie voneinander einvernehmlich Darstellungen pornografischen Charakters herstellen, besitzen oder konsumieren (neu Art. 197 Abs. 8 StGB).

¹⁰⁰ Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention), vom 27. September 2013 (BBI 2013 7395).

Vollzug von Art. 197 Ziffer 3 und 3^{bis} StGB durch die Strafverfolgungsbehörden

Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Befragten wie auch der Fokusgruppe bei den technischen Kontrollmöglichkeiten bzw. den präventiven verdeckten Recherchen im Internet durch Polizei und/oder KOBIK. Darauf wird in Kapitel 5.2.6 zur präventiven verdeckten Ermittlung/Fahndung eingegangen.

Prävention und Förderung von Medienkompetenzen

Im Hinblick auf den Jugendschutz besteht gemäss Einschätzung der Befragten sowie der Fokusgruppe daher gegenwärtig das vordringlichste Problem darin, dass Jugendliche Szenen aus dem Bereich der weichen Pornografie imitieren und dadurch selbst Kinderpornografie herstellen, die gegebenenfalls unter den Jugendlichen selbst oder im Internet verbreitet wird.¹⁰¹ Dies geschieht in der Regel in Unkenntnis der Rechts- und auch der Gefahrenlage. Die Revision von Art. 197 StGB infolge der Übernahme der Lanzarote-Konvention schafft Abhilfe bezüglich der Strafbarkeit solcher Darstellungen, wenn die Beteiligten mehr als 16 Jahre alt sind und die Darstellungen einvernehmlich entstanden sind, gewisse Risiken bleiben aber bestehen. So stellt sich insbesondere die Löschung solcher Inhalte aus dem Internet als schwierig dar. Aus Sicht der Befragten wie auch der Fokusgruppe sollte diesbezüglich die Prävention intensiviert werden. So braucht es nebst Förderung der Medienkompetenzen auch Aufklärung über die geltenden gesetzlichen Bestimmungen in Zusammenarbeit mit Fachpersonen an den Schulen für Kinder und Jugendliche sowie die Erziehungsberechtigten.¹⁰²

Empfehlungen

Aufgrund der im Zuge der Umsetzung der Lanzarote-Konvention bereits erfolgten Anpassungen von Art. 197 StGB, die am 1. Juli 2014 in Kraft getreten sind, sind aus Sicht der Forschenden gegenwärtig keine weiteren Anpassungen an dieser Strafrechtsbestimmung angezeigt; es könnte geprüft werden, ob Tierpornografie strafbar bleiben soll, dies scheint den Forschenden aber in Anbetracht der hier geführten Jugendschutz-Diskussion kein vordringliches Thema zu sein. Inwiefern die Strafbarkeit des Konsums pornografischer Darstellungen beim Vollzug zu Problemen führt, indem sich auch Kinder und Jugendliche strafbar machen, die Darstellungen melden, die sie beispielswei-

¹⁰¹ Dreyer et al. (2013) stellen fest, dass die Eintretenswahrscheinlichkeit von Risiken insbesondere in Situationen gross ist, in denen Kinder und Jugendliche ungewollt mit ungeeigneten Inhalten in Kontakt kommen, beispielsweise pornografischen oder anderen unerwünschten sexuellen Inhalten. Die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken, die Kinder und Jugendliche selber erstellen oder veröffentlichen müssen (z.B. Sexting), wird hingegen nicht als erhöht eingeschätzt. Dies stellt keinen Widerspruch zu den Befunden des vorliegenden Berichts dar: Gemäss Einschätzung der Befragten sowie der Fokusgruppe kommen Kinder und Jugendliche ungewollt insbesondere mit Darstellungen in Kontakt, die unter Art. 197 Ziffer 1 zu subsumieren sind (sogenannte „weiche Pornografie“) und selten mit Darstellungen gemäss Art. 197 Ziffer 3 (sogenannte „harte Pornografie“). Die vordringlichen Problemlagen bezüglich Ziffer 3 bestehen hingegen bezüglich der Kinderpornografie, die allerdings nur indirekt unter das Thema Jugendmedienschutz fällt, sofern es sich nicht um von Kindern oder Jugendlichen selbst hergestellte Darstellungen pornografischen Charakters handelt. Zu erwähnen wäre zudem, dass in der ebenfalls im Rahmen des Programms „Jugend und Medien“ durchgeführten Untersuchung von Genner et al. (2013) festgehalten wird, dass in erster Linie ältere, männliche Minderjährige mit pornografischen Inhalten Kontakt haben, die gezielt danach suchen. Dies dürfte akzentuiert im Bereich der sogenannten „harten Pornografie“ der Fall sein.

¹⁰² Eine wichtige Schnittstelle könnten dabei kantonale und überkantonale Lehrpläne darstellen, so ist beispielsweise im Lehrplan 21, bei dem soeben die Konsultationsfrist abgelaufen ist, unter anderem vorgesehen, dass darauf hingewirkt werden soll, dass die Kinder und Jugendlichen Risiken im Umgang mit den Medien erkennen und auch die entsprechende Gesetzeslage kennen. Vgl. <http://konsultation.lehrplan.ch/index.php?nav=30|20&code=b|10|0&la=yes>

se via Messaging-Gruppen (WhatsApp u.ä.) erhalten haben, muss zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden.

Im Hinblick auf den Jugendschutz scheint den Forschenden ein erhöhter Bedarf in der Prävention zu bestehen, namentlich darin, die Kinder und Jugendlichen auf die geltende Rechtslage aufmerksam zu machen und auf mögliche Risiken und Konsequenzen hinzuweisen, die daraus entstehen können, wenn entsprechendes Bild- und Videomaterial hergestellt wird.

5.2.5 Weitere Phänomene mit gegebenenfalls strafrechtlicher Relevanz

Aus der schriftlichen Befragung wie auch der Diskussion in der Fokusgruppe über die weiteren thematisierten Phänomene mit allenfalls strafrechtlicher Relevanz sowie Relevanz im Bereich Jugendmedienschutz zeigt sich, dass bei zwei Phänomenen aktuell ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Erstens geht es dabei um das Phänomen „Sexting“, zweitens um „Grooming“.

Sexting ist unter Gleichaltrigen nicht verboten und aus rechtlicher Sicht nicht zwingend problematisch, sofern es sich um die private Verbreitung von erotischem Material handelt.¹⁰³ Eine Ausnahme besteht jedoch darin, wenn die verschickten Bilder/Aufnahmen einen pornografischen Charakter aufweisen und unter Art. 197 StGB fallen (vgl. Kapitel 5.2.3 sowie 5.2.4), zu Mobbing und/oder Nötigung führen. Wichtig scheint daher grundsätzlich zu sein, dass die Jugendlichen (und allenfalls die Erziehungsberechtigten) die Rechtslage kennen und sich bewusst sind, welche Risiken damit verbunden sein können. Aus Sicht der Fokusgruppe und der befragten Staatsanwaltschaften sind diesbezüglich die notwendigen Gesetze vorhanden; der Schlüssel liegt vielmehr in der Medienkompetenz, die gefördert werden muss. Eine befragte Polizei regt an, mittels exemplarischer Sanktionen für Jugendliche die Sensibilisierung für die Thematik unter Jugendlichen zu verstärken. Einzelne befragte Polizeien geben an, dass geprüft werden sollte, wie die Möglichkeiten der Datenlöschung im Internet verbessert werden könnte. Stärker für die Thematik sensibilisiert werden sollten aus Sicht einzelner Polizeien zudem die sozialen Netzwerke.

Aus Sicht der Forschenden besteht augenfällig ein Handlungsbedarf bei der Information und Sensibilisierung von Jugendlichen bezüglich Rechtslage und möglichen Risiken von Sexting. So soll erstens verhindert werden, dass Jugendliche unwissentlich Pornografie herstellen und verbreiten; zweitens sollen die Jugendlichen wissen, wo sie Beratung und im Bedarfsfall Hilfe erhalten können. Gleichzeitig scheint den Forschenden aber die Feststellung wichtig, dass Sexting nicht per se problematisch sein muss und sich aus der Untersuchung keine Hinweise darauf ergeben, dass stärker regulierend eingegriffen werden muss. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass auf technischer Seite nach Lösungsansätzen gesucht wird (z.B. die Instant-Messaging-Applikation „Snapchat“¹⁰⁴) und

¹⁰³ Mit der Motion Amherd (14.3367, „Sexting bekämpfen“, eingereicht am 8.5.2014 im Nationalrat) soll der Bundesrat beauftragt werden, dem Parlament eine Ergänzung des Strafgesetzbuches zu unterbreiten, die Sexting als eigenen Straftatbestand beinhaltet. In seiner Stellungnahme vom 13.8.2014 hat der Bundesrat die Motion mit Verweis auf die geltenden Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und der bestehenden Regelungen im StGB zur Ablehnung empfohlen. Aus Sicht des Bundesrates sollte es vordringlich darum gehen, die Medienkompetenz zu fördern und die Jugendliche, Eltern und erwachsene Bezugspersonen für die mit Sexting verbundenen Risiken zu sensibilisieren. Die Motion wurde im Rat noch nicht behandelt.

¹⁰⁴ „Snapchat“ ist eine Instant-Messaging-Anwendung für Smartphones und Tablets, die auf das Versenden von Fotos spezialisiert ist. Die versendeten Fotos sind für den Empfänger/die Empfängerin jeweils nur für wenige Sekunden und nur so lange, wie Druck auf den Bildschirm ausgeübt wird, sichtbar. Aus diesem Grund wird die Anwendung häufig für Sexting verwendet. Nicht gänzlich verhindern kann Snapchat jedoch, dass es mit ein bisschen Geschick möglich ist, einen Screenshot zu erstellen; der Sender/die Senderin wird in einem solchen Fall durch die Anwendung benachrichtigt.

gemäss verschiedenen im Rahmen dieser Untersuchung geführten Gesprächen auch seitens der Jugendlichen Strategien entwickelt werden, wie die Risiken minimiert werden können (bspw. Versenden von Nacktfotos ohne Merkmale, durch die die Person identifiziert werden kann, z.B. Gesicht).

Bei Grooming ergibt sich der Handlungsbedarf insbesondere dadurch, dass erwachsene Personen Kinder und Jugendliche via Internet in sexueller Absicht ansprechen. Aus Sicht der Fokusgruppe ergibt sich in diesem Bereich Handlungsbedarf auf gesetzgeberischer Ebene. Sinnvoll wäre es, die sexuelle Belästigung von Kindern und Jugendlichen (Art. 198 StGB) via Internet in sexueller Absicht zu officialisieren. Das heisst, dass im Unterschied zu heute, wo ein Strafantrag durch die geschädigte Person erfolgen muss (Antragsdelikt), die Strafverfolgungsbehörden auch ohne Antrag durch die geschädigte Person die Straftat verfolgen können (Offizialdelikt). Eine andere Möglichkeit, die auch bereits Gegenstand parlamentarischer Vorstösse und Fragen war und gegenwärtig ist,¹⁰⁵ würde darin bestehen, einen eigenen Gesetzesartikel zu schaffen. Der Vorteil eines „Grooming-Artikels“ bestünde aus Sicht einzelner Fokusgruppenteilnehmer darin, dass dieser eine grössere Präventivwirkung hätte als eine Officialisierung des Tatbestands der sexuellen Belästigung.

Allerdings ist zu bedenken, dass schon viele Aspekte des „Groomings“ im Internet durch das geltende Strafgesetzbuch erfasst sind. Wird ein Kind über eine Webcam in eine sexuelle Handlung des Täters als Zuschauer miteinbezogen, ist Art. 187 Ziff. 1 Abs. 3 StGB anwendbar. Das Verleiten des Kindes zu sexuellen Handlungen ist dann von Art. 187 Ziff. 1 Abs. 2 StGB erfasst, wenn der Täter das Kind dabei beobachten kann. Bezüglich der Ausführung von sexuellen Handlungen mit Kindern ist die Strafbarkeit dann erreicht, wenn der Täter am Treffpunkt eintrifft. In diesem Moment wird eine versuchte (untaugliche) sexuelle Handlung mit Kindern von der Rechtsprechung bejaht (BGE 131 IV 100). Das Versenden von pornographischem Bild- oder Videomaterial an ein Kind unter 16 Jahren über das Internet wird klarerweise von Art. 197 Ziff. 1 StGB erfasst. Da der Tatbestand von Art. 197 Ziff. 1 StGB auch Schriften einschliesst, solange sie als krud vulgäre und krass primitive Darstellung von auf sich selbst reduzierter Sexualität erscheinen, welche den Menschen zum blossen Sexualobjekt erniedrigen, kann dieser Tatbestand auch greifen, wenn der Täter klare und ausführliche Beschreibungen sexueller Handlungen als pornographische Chat-Texte versendet.

Offen ist die Strafbarkeit insbesondere bei schriftlichem Verhalten, welches aufgrund seiner Intensität noch nicht als pornografisch angesehen werden kann, wegen des aufdringlich sexuellen Charakters jedoch trotzdem erkennen lässt, dass das Kind vom Täter als reines Sexualobjekt behandelt wird. Insbesondere das wiederholt aufdringliche Fragen nach der Grösse der Brüste bzw. der Schambehaarung eines Kindes oder das Aushorchen über dessen sexuelle Erfahrungen wird regelmässig noch nicht als pornografisch gewertet werden können. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit derartiges schriftliches Verhalten sanktioniert werden kann und soll. Möglich ist bei zeitgemässer Auslegung eine Subsumtion unter Art. 198 StGB. Zwar werden gemäss vereinzelter Lehrmeinungen schriftliche und bildliche Äusserungen von Art. 198 StGB nicht erfasst, weil kein di-

¹⁰⁵ Z.B. Frage 12.5264, Amherd Viola, „Straftatbestand Grooming“, 6.6.2012; Motion 11.4002, Schmid-Federer Barbara, „Grooming unter Strafe stellen“, 30.9.2011; Motion 14.3665, Kommission für Rechtsfragen NR, „Ergänzung von Artikel 260^{bis} StGB (Art. 187 StGB, „Sexuelle Handlungen mit Kindern“)\", 14.8.2014; Motion 14.3666, Kommission für Rechtsfragen NR, „Artikel 198 StGB. Von Antrags- zu Offizialdelikt“, 14.8.2014. Hierzu ist zudem eine parl. Initiative hängig: Pa. Iv. 13.442 RK-NR „Grooming mit Minderjährigen“

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130442

rekter, unmittelbarer Kontakt zum Opfer bestehe. Dies ist im Kontext der Internetkommunikation nicht (mehr) stichhaltig. Chat-Gespräche sind direkt und unmittelbar. Somit steht der Anwendung von Art. 198 StGB auf Cybergrooming nur das Strafantragserfordernis entgegen. Eine Revision von Art. 198 StGB ist daher als sinnvoll anzusehen.

Unbestritten war in der Fokusgruppe grundsätzlich, dass Handlungsbedarf besteht und Prävention alleine in diesem Bereich nicht ausreicht. Aus Sicht der Forschenden besteht in diesem Bereich weiterer Diskussionsbedarf auf gesetzgeberischer Ebene.

Aus der Untersuchung wird zudem deutlich, dass einige dieser Phänomene kurzlebig sind (bspw. „Happy-Slapping“), während neue dazu kommen. Erst in den letzten Monaten wurde das Thema „Sextortion“ virulent – d.h. die Erpressung von Personen durch sexuell explizite Bilder/Aufnahmen der Person.¹⁰⁶ Die in der vorliegenden Untersuchung angesprochenen Phänomene sind daher nicht als abschliessende Liste zu betrachten, gleichzeitig können zudem Relevanz und Handlungsbedarf im Zeitverlauf stark variieren.

Empfehlungen

Die Forschenden empfehlen, dass im Bereich der neuen jugendschutzrelevanten Phänomene vermehrt Prävention durch Fachpersonen bei Kindern und Jugendlichen (und allenfalls Erziehungsberechtigten) durchgeführt wird. Gegenwärtig ist dies vor allem hinsichtlich Sexting angezeigt, die Feststellung scheint den Forschenden aber zentral, dass sich der Handlungsbedarf bezüglich dieser neuen Phänomene im Zeitverlauf stark wandeln kann. Dieser Bereich sollte daher generell im Auge behalten werden. Ob dies eine Aufgabe des Bundes ist oder durch die Strafverfolgungsbehörden bzw. allenfalls KOBK in ausreichendem Mass sichergestellt wird, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht beurteilt werden, da der Hauptfokus nicht auf diesen Phänomenen lag.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Forschenden grundsätzlich erst dann, wenn die Gefahr besteht, dass solche Phänomene dauerhafter Art sind und Prävention alleine nicht zielführend erscheint. Vordringlich scheint dies beim Thema „Grooming“ der Fall zu sein. Die Forschenden empfehlen, dass die Diskussion über Lösungsmöglichkeiten auf gesetzgeberischer Ebene (Offizialisierung des Delikts, eigener „Grooming“-Artikel) weitergeführt wird.

5.2.6 Präventive verdeckte Ermittlung/Fahndung

Im Hinblick auf die gegenwärtige Situation bei der präventiven verdeckten Ermittlung/Fahndung besteht auf Basis der Resultate der vorliegenden Untersuchung und insbesondere auch der Diskussion in der Fokusgruppe rechtlicher Klärungsbedarf. Zudem müssen bezüglich der Umsetzung verschiedene Aspekte beachtet werden.

In einem Grossteil der Kantone sind verdachtsunabhängige Recherchen im Internet bereits möglich oder werden voraussichtlich ermöglicht. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass nicht alle Kantone eine entsprechende gesetzliche Grundlage schaffen werden. Dies wirft verschiedene Fragen auf:

¹⁰⁶ Vgl. z.B. http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/information/2013/ref_2013-07-26.html

- Aus rechtlicher Sicht ist noch nicht vollständig geklärt, ob dies im Hinblick auf die Verwertung von Beweismitteln vor Gericht ein Problem darstellen könnte in Kantonen, die über keine entsprechende gesetzliche Grundlage verfügen.
- Unterschiedlich geregelt ist zwischen den Kantonen zudem die Eingriffsintensität – ob dies bei der Verwertung von Beweismitteln vor Gericht ein Problem darstellen könnte, ist ebenfalls noch nicht abschliessend geklärt. Nicht restlos klar ist zudem, welche Eingriffsintensität ermöglicht werden muss, damit alle Aktivitäten, die gegenwärtig beispielsweise durch KOBİK durchgeführt werden, rechtlich abgestützt sind. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Aktivität das Ausstatten der Ermittlerin/des Ermittlers mit einer Legende notwendig macht bzw. welche Aktivität bereits als Legendierung gewertet werden muss.

KOBİK arbeitet gegenwärtig unter der Schwyzer Rechtsordnung. Dies war ursprünglich als Übergangslösung geplant. Nicht nur stellen sich hier die beiden oben beschriebenen Fragen bezüglich der Verwertbarkeit von Beweismitteln vor Gericht in Kantonen, die über keine entsprechende Rechtsgrundlage verfügen oder lediglich eine tiefere Eingriffsintensität erlauben. Es wäre zudem zu klären, wie eine definitive Lösung aussehen könnte. Im Raum steht konkret die Schaffung einer Bundeslösung. Dies wird aufgrund der Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen, bei der die Polizeihoheit und damit die entsprechende Gesetzgebung bei den Kantonen liegt, von der Fokusgruppe eher als unrealistisch erachtet. Diese Teilung wurde 2011 mit der Einführung der StPO und der Aufhebung des BVE vom Parlament bestätigt (vgl. Kapitel 1.1).

Damit in Zusammenhang steht die Frage, durch wen die Recherchen durchgeführt werden sollen. Gegenwärtig führt insbesondere KOBİK solche Recherchen durch; zusätzlich sind vier Kantone aktiv. Die gegenwärtige Lösung mit KOBİK erhält von den befragten Polizeien und Staatsanwaltschaften am meisten Zustimmung. Von den Polizeien erhält aber auch ein Modell, bei dem jeder Kanton selbst Recherchen durchführen würde, eine gewisse Zustimmung. Aus der Fokusgruppendifkussion wird klar, dass diese präventiven verdeckten Recherchen nur dann zielführend sind, wenn sie durch einen Akteur oder lediglich eine kleine Gruppe an Akteuren durchgeführt werden, die ihre Aktivitäten koordinieren. So muss vermieden werden, dass verschiedene Akteure gleichzeitig mit der gleichen mutmasslichen Täterin/dem gleichen mutmasslichen Täter in Kontakt stehen und ein allfälliger Zugriff unkoordiniert geschieht. Es muss sichergestellt werden, dass die Behörde mit der besseren Ausgangslage bzw. dem Verdacht auf das schwerwiegendere Delikt Vorrang hat. Diese Koordination hat in der Vergangenheit nicht immer funktioniert. Eine Lösung, bei der eine Vielzahl an Kantonen eigene Recherchen durchführen, scheint den Forschenden daher eher ineffizient und nicht zielführend zu sein.

Es kann aber festgehalten werden, dass nicht alle Kantone eigene Recherchen durchführen bzw. durchführen werden – dies ist insbesondere eine Ressourcenfrage. Im Hinblick auf den Koordinationsaufwand zwischen KOBİK und kantonalen oder kommunalen Polizeidiensten, der aus Effizienz- und Effektivitätsgründen möglichst klein sein sollte, ist dies zwar zu begrüssen. Da Recherchen aber nicht auf Täterinnen/Täter aus einem bestimmten Kanton (oder gar der Schweiz) eingegrenzt werden können, stellt sich die Frage, ob Kantone, die keine eigenen Recherchen durchführen, diese Leistung bei anderen Akteuren einkaufen müssen. Faktisch tun sie dies gegenwärtig in Bezug auf KOBİK, die zu zwei Dritteln von den Kantonen finanziert wird. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass eine Zentralisierung der präventiven verdeckten Recherchen bei KOBİK gegenwärtig nicht von allen Kantonen unterstützt werden würde. Aus Sicht der Forschenden wäre eine Zentralisierung bei KOBİK, die von Kantonen und Bund getragen wird, im Hinblick auf Effizienz, Ef-

ektivität und das bei KOBİK bereits vorhandene Know-How eine geeignete Lösung. Auf Basis der Resultate der vorliegenden Untersuchung ist wenig einsichtig, was die Vorteile einer dezentralen Lösung wären.

Empfehlungen

Aus Sicht der Forschenden scheint es unabdingbar, die offenen rechtlichen Fragen bezüglich der Verwertbarkeit von Beweismitteln zu klären. Zudem scheint es sinnvoll abzuklären, welche Eingriffsintensität für welche Aktivitäten ermöglicht werden müsste; die Frage, welche Eingriffsintensität schliesslich ermöglicht werden soll, bedingt aus Sicht der Forschenden nebst einer juristischen auch eine politische Diskussion. Zeigt sich, dass bei einer Weiterführung kantonaler Lösungen die Verwertung der Beweismittel nicht in jedem Kanton sichergestellt ist, sollte aus Sicht der Forschenden geprüft werden, ob eine Bundeslösung für die präventive verdeckte Fahndung und/oder Ermittlung geschaffen werden kann.

Die Forschenden empfehlen, dass bezüglich der Durchführung der Recherchen einer zentralisierten Lösung gegenüber einer dezentralen Lösung den Vorzug gegeben wird. Konkret bedeutet dies, dass die Recherchen ausschliesslich oder schwergewichtig – falls eine entsprechende Koordination zwischen den Akteuren etabliert werden kann – durch KOBİK erfolgen.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Statistik (2013). Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2012 (korrigierte Version vom 30.4.2013). Neuchâtel: Bundesamt für Statistik
- Bundesrat (2010): Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen.
- Dreyer, Stephan/Hasebrink, Uwe/Lampert, Claudia/Schröder, Hermann-Dieter (2013): Entwicklungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht II. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2009): Bericht „Jugend und Gewalt“ an den Regierungsrat. Bern: Erziehungsdirektion des Kantons Bern
- Hansjakob, Thomas (2013): Die neuen Bestimmungen zu verdeckter Fahndung und Ermittlung, in: forum poenale 4/2013, S. 214ff, Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Genner, Sarah/Süss, Daniel/Waller, Gregor/Hipeli, Eveline (2013): Entwicklungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht I. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen
- Jositsch, Daniel und Angelika Murer Mikolásek (2011): Wenn polizeiliche Ermittler im Chatroom in Teufels Küche kommen – oder wie das Bundesgericht neue Probleme geschaffen hat, AJP 2/2011, 181 ff.
- KKJPD (2011): Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zwischen Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) und Schweizerischer Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema) und Schweizerischer Video-Verband (SVV) und Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Fassung vom 26.10.2011.
- KOBIK (2013): Jahresbericht 2012. Bern: Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK.
- KOBIK (2012): Jahresbericht 2011. Bern: Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK.
- 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.
- Muggli, Sandra (2012): Heisse Gespräche mit Minderjährigen – Von Cybergrooming und Möglichkeiten zu dessen Sanktionierung. Jusletter 11. Juni 2012.
- Rosenthal, David (2011): Regulierung Alkoholwerbung und -handel im Internet. Möglichkeiten und Grenzen aus rechtlicher und technischer Sicht.
- Schwarzenegger, Christian (2012): Weiche Pornographie im Internet und in der Mobiltelefonie (Art. 197 Ziff. 1 StGB) – Prävention, Jugendschutz durch altersbegrenzten Zugang (adult verification systems) und die Verantwortlichkeit der Provider, in: Schwarzenegger Christian, Rolf Nägeli (Hrsg.): 4. Zürcher Präventionsforum – Illegale und schädliche Inhalte im Internet und in den neuen Medien – Prävention und Jugendschutz. Zürich: Schulthess.

Dokumentenverzeichnis

BFS (2012a): Strafurteilsstatistik. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

BFS (2012b): Polizeiliche Kriminalstatistik. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Anhang 1: Fragebogen Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware

1. Bitte geben Sie an, für welchen Kanton Sie den Fragebogen ausfüllen.

<dropdown-Liste>

Regulierungsaktivitäten der Kantone bezüglich Jugendmedienschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware

2. Der Erlass von Regulierungsmassnahmen zum Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware obliegt den Kantonen. Eine Recherche in den kantonalen Rechtssammlungen zeigt, dass in diversen Kantonen rechtliche Grundlagen bestehen, die den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen (z.B. Zutrittsalter zu Kinofilmen, Anschlagpflicht der Kinobetreibenden, zuständige Behörde) und/oder beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern und/oder interaktiver Unterhaltungssoftware regelt. Bitte kreuzen Sie nachfolgend alle gesetzlichen Grundlagen an, die gegenwärtig in Ihrem Kanton in Kraft sind und die für den Jugendmedienschutz in einem oder allen drei Bereichen relevant sind:

- BL Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien SGS 545 vom 15. Oktober 2009, Stand 1. Januar 2013
- BL Verordnung zum Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien SGS 545.11 vom 18. Dezember 2012, Stand 1. Januar 2013
- BL/BS Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend gemeinsame Medienkommission beider Basel vom 18. Dezember 2012 SG 569.150, Stand 1. Januar 2013
- BS Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien (FTG) SG 569.100 vom 9. Juni 2010, Stand 1. Januar 2013
- BS Verordnung zum Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien SG 569.110 vom 18. Dezember 2012, Stand 1. Januar 2013
- BS Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 SG 253.100, Stand 1. Januar 2013
- FR Gesetz vom 15. November 1977 über das Filmwesen und das Theater SGF 953.1, Stand 1.1.2011
- FR Ausführungsreglement vom 27. November 1978 zum Gesetz vom 15. November 1977 über das Filmwesen und das Theater SGF 953.11, Stand 1.1.2011
- GE Loi sur les spectacles et les divertissements (LSD) RSG I 3 05 du 4 décembre 1992, Etat au 3.9.2012
- GE Règlement concernant les spectacles et divertissements (RSD) RSG I 3 05.03 du 11 août 1993, Etat au 3.6.2013
- GL Kantonales Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Filmwesen GS IX B/23/1 vom 6. Mai 1979, Stand 1.10.1987
- GL Verordnung über Einrichtung und Betrieb von Unternehmen der Filmvorführung (IX B/23/2) vom 22. November 1978, Stand 1.1.1988
- GR Kein Gesetz
- GR Filmverordnung BR 935.400 vom 21. Mai 1966, Stand 1.1.2001
- JU Loi sur les spectacles et les divertissements RSJ 935.41 du 24 juin 1998, Etat au 1.1.2007
- JU Ordonnance sur les spectacles et les divertissements RSJ 935.411 du 26 janvier 1999, Etat au 1.2.1999

- LU Gewerbepolizeigesetz SRL Nr. 955 vom 23. Januar 1995, 1.1.2011
- LU Gewerbepolizeiverordnung SRL Nr. 956 vom 4. April 1995, Stand 1.1.2013
- NE Loi sur le cinéma (LCiné) RSN 933.40 du 28 janvier 2003, Etat au 1.1.2011
- NE Règlement d'exécution de la loi sur le cinéma RSN 933.401 du 2 avril 2003, Etat au 28.5.2013
- SG Kinogesetz sGs 554.1 vom 22. Januar 2008, Stand 1.3.2008
- SO Verordnung über das Filmwesen GS 434.54 vom 3. März 1971, Stand 1.7.1971
- SO Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches GS 311.1 vom 14. September 1941, Stand 1. Januar 2011
- TI Legge sul cinema del 9 novembre 2005 (5.5.1.3), Stato 1.1.2011
- TI Regolamento di applicazione della Legge sul cinema del 19 ottobre 2010 (5.5.1.3.1), Stato 22.10.2010
- UR Gesetz über die Filmzensur im Kanton Uri RB 30.1151 vom 1. Mai 1966, Stand 1. Mai 2008
- UR Vorschriften über die Erziehung und Förderung der Volksschüler RB 10.1451 vom 9. Juni 1976, Stand 1. Januar 2007
- VD Loi sur le cinéma, les vidéogrammes et les logiciels de loisirs (LCin) RSV 443.11 du 27 juin 2006, Etat au 1.1.2009
- VD Règlement d'application de la loi du 27 juin 2006 sur le cinéma, les vidéogrammes et les logiciels de loisirs (RLCin) RSV 443.11.1 du 29 novembre 2006, Etat au 1.12.2006
- VS Jugendgesetz SGS 850.4 vom 11. Mai 2000, Stand 1.1.2013
- VS Reglement betreffend verschiedene Einrichtungen für die Jugend SGS 850.402 vom 9. Mai 2001, Stand 9. Mai 2001
- ZG Filmgesetz BGS 422.1 vom 6. Juli 1972, Stand 1. Januar 2004
- ZG Polizeistrafgesetz BGS 311.1 vom 26. Februar 1981, Stand 10. Dezember 2011
- ZH Filmgesetz LS 935.21 vom 7. Februar 1971, Stand 1.7.2010
- ZH Kantonale Filmverordnung (KFIV) LS 935.22 vom 31. Oktober 2012, Stand 1.1.2013

BEMERKUNGEN

3. Bitte führen Sie allfällige (weitere) gesetzliche Grundlagen auf, die in Ihrem Kanton zum Thema Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen, Filmen auf Bildtonträgern und/oder interaktiver Unterhaltungssoftware in Kraft sind:

Gesetzliche Grundlagen	
BEMERKUNGEN	

Anfang 2013 hat die Schweizerische Kommission Jugendschutz und Film, die auf Basis einer Vereinbarung zwischen den kantonalen Justiz- und PolizeidirektorInnen, den ErziehungsdirektorInnen, dem Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema) und dem Schweizerischen Video-Verband entstanden ist, ihre Arbeit aufgenommen. Die Vereinbarung enthält Regelungen zum Jugendschutz bezüglich öffentlichen Filmvorführungen und Filmen auf Bildtonträgern.

4. Welche Auswirkungen hatte/hat diese Vereinbarung auf die kantonale Rechtsordnung? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an und begründen Sie im dafür vorgesehenen Feld „BEGRÜNDUNG“, weshalb Änderungen notwendig sind bzw. weshalb keine Änderungen notwendig sind.
- Bestehende Rechtsgrundlagen wurden/werden angepasst

- Bestehende Rechtsgrundlagen wurden/werden ausser Kraft gesetzt
- Eine spezifische Rechtsgrundlage wurde/wird neu geschaffen
- Bisher keine Auswirkungen
- Keine Beantwortung möglich
- BEGRÜNDUNG: ...

- a. Falls Änderungen in der kantonalen Rechtsordnung erfolgen bzw. erfolgt sind, welche Bereiche sind davon betroffen?
- Öffentliche Filmvorführungen
 - Verkauf von Filmen auf Bildtonträgern
 - Verkauf von interaktiver Unterhaltungssoftware

BEMERKUNGEN

- b. Falls Änderungen in der kantonalen Rechtsordnung erfolgen bzw. erfolgt sind, sind diese bereits in Kraft?
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- c. Falls bestehende Rechtsgrundlagen angepasst wurden/werden, welche Änderungen wurden/werden konkret vorgenommen?
...

5. Verfügt Ihr Kanton über eine kantonale Film- oder Medienkommission mit Aufgaben im Bereich des Jugendmedienschutzes?
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- a. Falls Ihr Kanton über eine kantonale Film- oder Medienkommission mit Aufgaben im Bereich des Jugendmedienschutzes verfügt, für welche Bereiche ist diese zuständig:
- Öffentliche Filmvorführungen
 - Verkauf von Filmen auf Bildtonträgern
 - Verkauf von interaktiver Unterhaltungssoftware

BEMERKUNGEN

- b. Falls Ihr Kanton über eine kantonale Film- oder Medienkommission mit Aufgaben im Bereich des Jugendmedienschutzes verfügt, welche Folgen hatte bzw. hat die Schaffung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz und Film für deren Aufgaben?
...

Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen

6. Welches Gremium legt das für öffentliche Filmvorführungen in Ihrem Kanton geltende Zutrittsalter fest? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:
- Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film

- Kantonale Film- oder Medienkommission
 - Kantonale Behörde
 - Film- oder Medienkommission eines anderen Kantons
 - Behörde eines anderen Kantons
 - Keine Beantwortung möglich
 - Anderes Gremium, nämlich: ...
- a. Falls eine Behörde oder die Film- oder Medienkommission eines anderen Kantons in die Festlegung des Zutrittsalters für öffentliche Filmvorführungen in Ihrem Kanton involviert ist, bitte geben Sie an, um welche Behörde es sich handelt:
- ...

7. Wie wird das für öffentliche Filmvorführungen in Ihrem Kanton geltende Zutrittsalter festgelegt?

- Keine Beantwortung möglich
- Übernahme der Altersfreigabe FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft)
- Anderes System, nämlich: ...

8. Sind die VeranstalterInnen von öffentlichen Filmvorführungen (z.B. Kinobetreibende) in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet, für die gezeigten Filme eine Altersangabe zu deklarieren?

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

a. Falls ja: Welche konkrete Bedeutung hat die deklarierte Altersangabe? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Empfehlung zuhanden der KinobesucherInnen
- Vorschrift, d.h. Personen unterhalb des deklarierten Alters ist der Zutritt zur Vorführung zu verwehren (ggf. Ausnahme bei Begleitung durch Erwachsene/Erziehungsberechtigte)

BEMERKUNGEN

b. Falls ja: Wer kontrolliert, ob sich die Filmvorführenden an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes (z.B. Einhalten des Zutrittsalters zu Kinofilmen, Anschlagpflicht der Kinobetreibenden) halten? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Gewerbepolizei/Polizei
- Mitglieder der kantonalen Film- oder Medienkommission
- Branche durch Kanton zu Kontrolle verpflichtet (Leistungsauftrag)
- Keine Kontrolle
- Andere, nämlich: ...

c. Falls Kontrollen durchgeführt werden, wie erfolgen diese? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Bei Vorliegen konkreter Hinweise von Dritten
- Kontrollgänge durch Mitglieder des zuständigen Gremiums
- Spontane Beobachtung durch Mitglieder des zuständigen Gremiums
- Anders, nämlich: ...

- d. Falls Kontrollen durchgeführt werden, mit welcher Häufigkeit erfolgen diese:
...
- e. Falls Kontrollen durchgeführt werden: Auf welche Art und Weise erfolgen diese (z.B. Ausweiskontrollen, „Testkäufe“)?
...
- f. Falls die VeranstalterInnen von öffentlichen Filmvorführungen (z.B. Kinobetreibende) in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet sind, für die gezeigten Filme ein Zutrittsalter/eine Altersangabe zu deklarieren: Wie werden Filmvorführende, die die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes nicht befolgen, sanktioniert? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:
- Ermahnung
 - Busse
 - Entzug der Betriebsbewilligung
 - Keine Sanktionierung
 - Andere, nämlich: ...
- g. Wer ist für die Sanktionierung zuständig?
...
9. Wird aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen anzupassen?
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- a. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen anzupassen: Was ist der Stand der Arbeiten?
- Vorstoss im kantonalen Parlament eingereicht
 - Vorstoss überwiesen; Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Vorlage ans Parlament.
 - Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Anpassung, über die das Parlament nicht entscheiden muss.
 - Vorlage ist im Parlament hängig.
 - Referendumsfrist am Laufen oder Referendumsabstimmung ausstehend.
 - Vorschrift ist beschlossen, aber noch nicht in Kraft
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- b. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen anzupassen, welche Änderungen betrifft dies konkret?
...

Die Verleihenden und Kinobetreibenden haben sich via den Verband ProCinema verpflichtet, die von der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film empfohlene Altersangabe für Filme zu übernehmen und damit den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen sicherzustellen.

10. Besteht eine Zusammenarbeit oder Koordination zwischen Ihrem Kanton und der Branche hinsichtlich des Jugendschutzes bei öffentlichen Filmvorführungen (z.B. Informationsaustausch, Einsitz in Gremien, Zusammenarbeit bei Kontrollen und Sanktionen)? Falls ja, bitte beschreiben Sie diese Zusammenarbeit kurz und geben Sie an, ob diesbezüglich eine schriftliche Vereinbarung mit der Branche besteht:

...

11. Stellen Sie bezüglich des Jugendschutzes bei öffentlichen Filmvorführungen Schwierigkeiten und/oder Verbesserungsmöglichkeiten fest? Falls ja, welche? *(Antwort wird anonymisiert)*

...

Jugendschutz beim Verkauf und Verleih von Filmen auf Bildtonträgern

12. Welches Gremium legt die in Ihrem Kanton für den Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern geltende Altersangabe fest? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film
- Kantonale Film- oder Medienkommission
- Kantonale Behörde
- Film- oder Medienkommission eines anderen Kantons
- Behörde eines anderen Kantons
- Keine Beantwortung möglich
- Anderes Gremium, nämlich: ...

- a. Falls eine Behörde oder eine Film- oder Medienkommission eines anderen Kantons in die Festlegung der Altersangabe für den Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern in Ihrem Kanton involviert ist, bitte geben Sie an, um welche Behörde es sich handelt:

...

13. Nach welchem System wird die in Ihrem Kanton für den Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern geltende Altersangabe festgelegt?

- Keine Beantwortung möglich
- Übernahme der Altersfreigabe FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft)
- Anderes System, nämlich: ...

14. Sind die Verkaufs-/Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet, für die angebotenen Filme eine Altersangabe zu deklarieren?

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- a. Falls ja: Welche konkrete Bedeutung hat die deklarierte Altersangabe? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Empfehlung zuhanden der KäuferInnen/KundInnen

- Vorschrift, d.h. Personen unterhalb des deklarierten Alters darf der betreffende Film nicht verkauft/verliehen werden.

BEMERKUNGEN

- b. Falls ja: Wer kontrolliert, ob sich die Verkaufs-/Verleihgeschäfte an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes (z.B. Deklarationspflicht, Verkaufs-/Verleihbeschränkungen aufgrund des Alters) halten? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:
- Gewerbepolizei/Polizei
 - Mitglieder der kantonalen Film- oder Medienkommission
 - Branche durch Kanton zu Kontrolle verpflichtet (Leistungsauftrag)
 - Keine Kontrolle
 - Andere, nämlich: ...
- c. Falls Kontrollen durchgeführt werden, wie erfolgen diese? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:
- Bei Vorliegen konkreter Hinweise von Dritten
 - Kontrollgänge durch Mitglieder des zuständigen Gremiums
 - Spontane Beobachtung durch Mitglieder des zuständigen Gremiums
 - Anders, nämlich: ...
- d. Falls Kontrollen durchgeführt werden, mit welcher Häufigkeit erfolgen diese:
...
- e. Falls Kontrollen durchgeführt werden. Auf welche Art und Weise erfolgen diese (z.B. Ausweiskontrollen, „Testkäufe“)?
...
- f. Falls die Verkaufs-/Verleihgeschäfte von Filmen auf Bildtonträgern in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet sind, für die angebotenen Filme eine Altersangabe zu deklarieren: Wie werden BetreiberInnen von Verkaufs-/Verleihgeschäften, die die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes nicht befolgen, sanktioniert? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:
- Ermahnung
 - Busse
 - Entzug der Betriebsbewilligung
 - Keine Sanktionierung
 - Andere, nämlich: ...
- g. Wer ist für die Sanktionierung zuständig?
...
15. Wird aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern anzupassen?
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- a. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern anzupassen: Was ist der Stand der Arbeiten?
- Vorstoss im kantonalen Parlament eingereicht
 - Vorstoss überwiesen; Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Vorlage ans Parlament.
 - Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Anpassung, über die das Parlament nicht entscheiden muss.
 - Vorlage ist im Parlament hängig.
 - Referendumsfrist am Laufen oder Referendumsabstimmung ausstehend.
 - Vorschrift ist beschlossen, aber noch nicht in Kraft
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- b. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern anzupassen, welche Änderungen betrifft dies konkret?
- ...

Die meisten HändlerInnen von Filmen auf Bildtonträgern haben einen Verhaltenskodex der Branche (Schweizerischer Video-Verband SVV) unterzeichnet und sich damit dem Jugendschutz verpflichtet: Insbesondere will die Branche damit sicherstellen, dass die Altersbeschränkungen beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern eingehalten werden.

16. Besteht eine Zusammenarbeit oder Koordination zwischen Ihrem Kanton und der Branche hinsichtlich des Jugendschutzes beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern (z.B. Informationsaustausch, Einsitz in Gremien, Zusammenarbeit bei Kontrollen und Sanktionen)? Falls ja, bitte beschreiben Sie diese Zusammenarbeit kurz und geben Sie an, ob diesbezüglich eine schriftliche Vereinbarung mit der Branche besteht:
- ...

17. Stellen Sie bezüglich des Jugendschutzes beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern Schwierigkeiten und/oder Verbesserungsmöglichkeiten fest? Falls ja, welche? (*Antwort wird anonymisiert*)

Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware (Computer- und Videospiele)

18. Welches Gremium legt die in Ihrem Kanton für den Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware geltende Altersangabe fest? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:
- Kantonale Film- oder Medienkommission
 - Kantonale Behörde
 - Film- oder Medienkommission eines anderen Kantons
 - Behörde eines anderen Kantons
 - Keine Beantwortung möglich
 - Anderes Gremium, nämlich: ...

- a. Falls eine Behörde oder die Film- oder Medienkommission eines anderen Kantons in die Festlegung der Altersangabe für den Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware in Ihrem Kanton involviert ist, bitte geben Sie an, um welche Behörde es sich handelt:

...

19. Nach welchem System wird die in Ihrem Kanton für den Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware geltende Altersangabe festgelegt?

- Keine Beantwortung möglich
- Übernahme der Altersfreigabe PEGI (Pan European Game Information)
- Übernahme der Altersfreigabe USK (Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle)
- Anderes System, nämlich: ...

20. Sind die Verkaufs-/Verleihgeschäfte von interaktiver Unterhaltungssoftware in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet, für die angebotenen Computer- und Videospiele eine Altersangabe zu deklarieren?

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- a. Falls ja: Welche konkrete Bedeutung hat die deklarierte Altersangabe? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Empfehlung zuhanden der KäuferInnen/KundInnen
- Vorschrift, d.h. Personen unterhalb des deklarierten Alters darf das betreffende Computer- oder Videospiele nicht verkauft/verliehen werden.

BEMERKUNGEN

- b. Falls ja: Wer kontrolliert, ob sich die Verkaufs-/Verleihgeschäfte an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes (z.B. Deklarationspflicht, Verkaufs-/Verleihbeschränkungen aufgrund des Alters) halten? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Gewerbebehörde/Polizei
- Mitglieder der kantonalen Film- oder Medienkommission
- Branche durch Kanton zu Kontrolle verpflichtet (Leistungsauftrag)
- Keine Kontrolle
- Andere, nämlich: ...

- c. Falls Kontrollen durchgeführt werden, wie erfolgen diese? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Bei Vorliegen konkreter Hinweise von Dritten
- Kontrollgänge durch Mitglieder des zuständigen Gremiums
- Spontane Beobachtung durch Mitglieder des zuständigen Gremiums
- Anders, nämlich: ...

- d. Falls Kontrollen durchgeführt werden, mit welcher Häufigkeit erfolgen diese:

...

- e. Falls Kontrollen durchgeführt werden. Auf welche Art und Weise erfolgen diese (z.B. Ausweiskontrollen, „Testkäufe“)?
...
- f. Falls die Verkaufs-/Verleihgeschäfte von interaktiver Unterhaltungssoftware in Ihrem Kanton gesetzlich dazu verpflichtet sind, für die angebotene interaktive Unterhaltungssoftware eine Altersangabe zu deklarieren: Wie werden BetreiberInnen von Verkaufs-/Verleihgeschäften, die die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes nicht befolgen, sanktioniert? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:
- Ermahnung
 - Busse
 - Entzug der Betriebsbewilligung
 - Keine Sanktionierung
 - Andere, nämlich: ...
- g. Wer ist für die Sanktionierung zuständig?
...

21. Wird aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware anzupassen?
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- a. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, die kantonale Rechtsordnung im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware anzupassen: Was ist der Stand der Arbeiten?
- Vorstoss im kantonalen Parlament eingereicht
 - Vorstoss überwiesen; Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Vorlage ans Parlament.
 - Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Anpassung, über die das Parlament nicht entscheiden muss.
 - Vorlage ist im Parlament hängig.
 - Referendumsfrist am Laufen oder Referendumsabstimmung ausstehend.
 - Vorschrift ist beschlossen, aber noch nicht in Kraft
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

- b. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, im Bereich Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware anzupassen, welche Änderungen betrifft dies konkret?
...

Die meisten HändlerInnen von interaktiver Unterhaltungssoftware haben einen Verhaltenskodex der Branche (Swiss Interactive Entertainment Association siea) unterzeichnet und sich damit dem Jugendschutz verpflichtet: Insbesondere will die Branche damit sicherstellen, dass die Altersbeschränkungen beim Verkauf von interaktiver Unterhaltungssoftware eingehalten werden.

22. Besteht eine Zusammenarbeit oder Koordination zwischen Ihrem Kanton und der Branche hinsichtlich des Jugendschutzes beim Verkauf/Verleih von interaktiver Unterhaltungssoftware (z.B. Informationsaustausch, Einsitz in Gremien, Zusammenarbeit bei Kontrollen und Sanktionen)? Falls ja, bitte beschreiben Sie diese Zusammenarbeit kurz und geben Sie an, ob diesbezüglich eine schriftliche Vereinbarung mit der Branche besteht:

...

23. Stellen Sie bezüglich des Jugendschutzes beim Verkauf von interaktiver Unterhaltungssoftware Schwierigkeiten und/oder Verbesserungsmöglichkeiten fest? Falls ja, welche? (*Antwort wird anonymisiert*)

...

Jugendmedienschutz allgemein

24. Bestehen in Ihrem Kanton andere/weitere Regulierungsaktivitäten (Gesetze, Verordnungen, Weisungen u.ä.) im Bereich Jugendmedienschutz oder sind solche in Erarbeitung? Falls ja, beschreiben Sie diese bitte kurz und geben Sie jeweils an, ob sie bereits in Kraft sind:

...

25. Haben in Ihrem Kanton in den letzten drei Jahren politische Diskussionen zum Thema Jugendmedienschutz stattgefunden oder finden solche gegenwärtig statt (z.B. Vorstösse im Parlament)?

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

- a. Falls ja, führen Sie die Diskussionspunkte und das Ergebnis der Diskussion bitte kurz aus:

...

Anhang 2: Fragebogen Polizei

1. Bitte geben Sie an, für welche Kantons- bzw. Stadtpolizei Sie den Fragebogen ausfüllen.
<dropdown-Liste>

Verbot von Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB)

2. Wie häufig pro Jahr (Durchschnitt 2010-12) haben Sie als Kantons- bzw. Stadtpolizei mit Sachverhalten zu tun, die das Thema Gewaltdarstellungen betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.
- Anzahl Sachverhalte pro Jahr (Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

- b. Wie werden Sie auf diese Sachverhalte aufmerksam?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Meldung von Privatpersonen						
Meldung der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK)						
Eigene Recherchen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

- c. Worauf beziehen sich diese Sachverhalte zu Gewaltdarstellungen, die bei Ihnen eingehen?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS)						
Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien)						
Öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen)						
Öffentliche Ausstellungen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

3. Stossen Sie bei der Bearbeitung der Fälle zu Gewaltdarstellungen auf Probleme? Falls ja, führen Sie diese bitte aus:

...

4. 2009 erfasste die Polizeiliche Kriminalstatistik gesamtschweizerisch 88 Straftaten nach Art. 135 StGB. Diese Anzahl ging 2010 stark zurück (42 Straftaten) und lag 2012 noch bei gesamtschweizerisch 35 erfassten Straftaten nach Art. 135 StGB. Woran liegt dieser Rückgang Ihrer Meinung nach?

...

5. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf, um Kinder und Jugendliche vor Gewaltdarstellungen zu schützen?

- Ja
- Nein

- a. Falls ja, in welchen Bereichen?

- Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung
- Vollzug der gesetzlichen Grundlagen
- Förderung von Medienkompetenzen
- Andere Bereiche (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)

BEMERKUNGEN

- b. Falls ja, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um den Jugendschutz in Bezug auf Gewaltdarstellungen zu verbessern?

....

6. Finden in Ihrem Kanton gegenwärtig politische Diskussionen zum Thema Kinder- und Jugendschutz in Bezug auf Gewaltdarstellungen statt? (*Antworten werden nicht anonymisiert*)

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

- a. Falls ja, führen Sie die Diskussionspunkte bitte kurz aus: (*Antworten werden nicht anonymisiert*)

...

Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen (Art. 197 Ziffer 1 StGB)

7. Wie häufig pro Jahr (Durchschnitt 2010-12) haben Sie als Kantons- bzw. Stadtpolizei mit Sachverhalten zu tun, die das Thema Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

- Anzahl Sachverhalte pro Jahr (Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

b. Wie werden Sie auf diese Sachverhalte aufmerksam?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Meldung von Privatpersonen						
Meldung der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK)						
Eigene Recherchen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

c. Worauf beziehen sich diese Sachverhalte betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen, die bei Ihnen eingehen?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS)						
Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien)						
Öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen)						
Öffentliche Ausstellungen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

8. Stossen Sie bei der Bearbeitung der Fälle betreffend Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen auf Probleme? Falls ja, führen Sie diese bitte aus:

...

9. Wie gross ist der Anteil (in %) Kinder und Jugendlicher an der Täterschaft insgesamt bei den Sachverhalten, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

Anteil in % (Durchschnitt 2010-12)...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

10. Gibt es in Ihrem Kanton flankierende Massnahmen und Regelungen zur Durchsetzung von Art. 197 Ziffer 1 StGB? Flankierende Massnahmen können beispielsweise sein, dass Anbieter von Websites mit pornographischem Inhalt verpflichtet werden, Alterskontrollen bei den BesucherInnen der Websites durchzuführen (Adult-verification), Sperrverfügungen an Internet-Provider oder forensisch-technische Dienste bei der Polizei.
- Ja
 - Nein
- a. Falls ja, bitte listen Sie die flankierenden Massnahmen auf und erläutern Sie diese kurz; bitte geben Sie zudem die entsprechende Rechtsgrundlage an:
...
- b. Falls ja, wie wird kontrolliert, ob sich die entsprechenden Rechtsunterworfenen an die Vorgaben halten?
...
- c. Falls ja, was für Sanktionen sind bei Missachten der Vorgaben vorgesehen?
...
11. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf, um Kinder und Jugendliche vor pornografischen Darstellungen zu schützen?
- Ja
 - Nein
- a. Falls ja, in welchen Bereichen?
- Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung
 - Vollzug der gesetzlichen Grundlagen
 - Förderung von Medienkompetenzen
 - Andere Bereiche (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)
- BEMERKUNGEN**
- b. Falls ja, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um den Jugendschutz in Bezug auf pornografische Darstellungen zu verbessern?
....
12. Finden in Ihrem Kanton gegenwärtig politische Diskussionen zum Thema Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen statt? (*Antworten werden nicht anonymisiert*)
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
- a. Falls ja, führen Sie die Diskussionspunkte bitte kurz aus: (*Antworten werden nicht anonymisiert*)
...

Verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 und Ziffer 3^{bis} StGB

13. Wie häufig pro Jahr (Durchschnitt 2010-12) haben Sie als Kantons- bzw. Stadtpolizei mit Sachverhalten zu tun, die das Thema verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3/3^{bis} StGB betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

- Anzahl Sachverhalte pro Jahr (Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

b. Wie werden Sie auf diese Sachverhalte aufmerksam?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Meldung von Privatpersonen						
Meldung der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK)						
Eigene Recherchen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

c. Worauf beziehen sich diese Sachverhalte betreffend verbotener Pornografie, die bei Ihnen eingehen?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS)						
Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien)						
Öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen)						
Öffentliche Ausstellungen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

14. Stossen Sie bei der Bearbeitung der Fälle betreffend verbotener Pornografie auf Probleme? Falls ja, führen Sie diese bitte aus:

...

15. Wie gross ist der Anteil (in %) Kinder und Jugendlicher an der Täterschaft insgesamt bei Straftaten nach Artikel 197 Ziffer 3/3^{bis}? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

Anteil in % (Durchschnitt 2010-12)...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
 - Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

16. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf hinsichtlich verbotener Pornografie?

- Ja
- Nein

a. Falls ja, in welchen Bereichen?

- Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung
- Vollzug der gesetzlichen Grundlagen
- Förderung von Medienkompetenzen
- Andere Bereiche (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)

BEMERKUNGEN

b. Falls ja, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig?

....

17. Finden in Ihrem Kanton gegenwärtig politische Diskussionen zum Thema verbotene Pornografie statt? *(Antworten werden nicht anonymisiert)*

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

a. Falls ja, führen Sie die Diskussionspunkte bitte kurz aus: *(Antworten werden nicht anonymisiert)*

...

Weitere Risiken hinsichtlich Jugendmedienschutz

Im Hinblick auf den Jugendmedienschutz können weitere Phänomene mit potenziell strafrechtlicher Relevanz ein Risiko darstellen.

18. Bitte geben Sie basierend auf Ihren Erfahrungen an, inwiefern die folgenden Phänomene in Ihrem Kanton von Bedeutung sind. Eine Erläuterung von Begriffen findet sich ganz unten auf der Seite.

	Sehr bedeutend	Eher bedeutend	Eher unbedeutend	Bedeutungslos	Keine Beurteilung möglich
(Cyber-)Grooming					
Sexting					
Cyberbullying/-mobbing					

Happy Slapping					
Internetbetrug, Abo-Fallen					
Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen)					
Datenmissbrauch, Identitätsdiebstahl					

19. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf in Bezug auf die folgenden Phänomene? Falls ja, bitte geben Sie an, wo Sie Handlungsbedarf orten.

	Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung	Vollzug der gesetzlichen Grundlagen	Förderung von Medienkompetenzen	Anderes (bitte listen Sie dieses ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)	Kein Handlungsbedarf	Keine Beurteilung möglich
(Cyber-)Grooming						
Sexting						
Cyberbullying/-mobbing						
Happy Slapping						
Internetbetrug, Abo-Fallen						
Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen)						
Datenmissbrauch, Identitätsdiebstahl						

BEMERKUNGEN

a. Falls gemäss Ihrer Einschätzung Handlungsbedarf besteht, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht im jeweiligen Bereich notwendig?

	Massnahmen
(Cyber-)Grooming	
Sexting	
Cyberbullying/-mobbing	
Happy Slapping	
Internetbetrug, Abo-Fallen	
Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen)	
Datenmissbrauch, Identitätsdiebstahl	

BEGRIFFSERLÄUTERUNG

(CYBER-)GROOMING bezeichnet die gezielte Kontaktaufnahme eines Erwachsenen mit Minderjährigen im Internet mit dem Ziel der Anbahnung eines sexuellen Dialogs oder eines Treffens zum Zweck sexueller Handlungen.

SEXTING bezeichnet die private Verbreitung erotischen oder pornografischen Bildmaterials des ei-

genen Körpers über Multimedia Messaging Services (MMS) via Mobiltelefone.

CYBERBULLYING/-MOBBING bezeichnet die absichtliche und über längere Zeit stattfindende Verbreitung boshafter und diffamierender Texte, Bilder oder Filme über eine Person via Internet oder Mobiltelefon.

HAPPY SLAPPING bezeichnet einen körperlichen Angriff auf eine andere Person, der von einem Komplizen/einer Komplizin gefilmt und anschliessend via Internet oder Mobiltelefon verbreitet wird.

Präventive verdeckte Fahndung und Ermittlung bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet

Die StPO unterscheidet seit dem 1.5.2013 zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung. Da die Diskussion aber bis zu diesem Zeitpunkt unter dem Titel „verdeckte Ermittlung“ lief, werden die Begriffe in den kantonalen Grundlagen teilweise nicht gleich verwendet wie in der StPO. Aus diesem Grund werden die Begriffe nachfolgend jeweils beide aufgeführt.

20. Verfügt Ihr Kanton über eine spezifische gesetzliche Grundlage, um verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndungen und/oder Ermittlungen im Internet durchzuführen? (*Antworten werden nicht anonymisiert*)

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

a. Falls Ihr Kanton über eine spezifische gesetzliche Grundlage verfügt, um verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndungen und/oder Ermittlungen im Internet durchzuführen, bitte listen Sie diese auf und geben Sie den/die relevanten Artikel an: (*Antworten werden nicht anonymisiert*)

...

b. Falls Ihr Kanton über eine spezifische gesetzliche Grundlage verfügt, um verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndungen und/oder Ermittlungen im Internet durchzuführen, bitte kreuzen Sie alle Aktivitäten an, die mit der gesetzlichen Grundlage möglich sind: (*Antworten werden nicht anonymisiert*)

- Angehörige der Polizei können verdeckte Recherchen im Internet durchführen
- Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt sind, können verdeckte Recherchen im Internet durchführen
- Eine falsche Identität kann verwendet werden, die durch Urkunden abgesichert ist (Legende nach Art. 285a StPO)
- Eine falsche Identität kann vorgetäuscht werden, die Ausstattung der Person mit einer Legende nach Art. 285a StPO ist aber nicht möglich
- Der Abschluss von Scheingeschäften bzw. das Vortäuschen des Willens zum Abschluss eines Geschäfts ist erlaubt
- Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit der Zielperson ist erlaubt
- Das Eindringen in ein kriminelles Umfeld ist möglich
- Im Untersuchungs- und Gerichtsverfahren kann die wahre Identität der recherchierenden Person geheim gehalten werden

BEMERKUNGEN

- c. Falls Ihr Kanton über keine spezifische gesetzliche Grundlage verfügt, um verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndungen und/oder Ermittlungen durchzuführen, wieso nicht?
...
- d. Falls Ihr Kanton über keine spezifische gesetzliche Grundlage verfügt, um verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndungen und/oder Ermittlungen durchzuführen, wird aktuell gefordert, näher geprüft oder ist geplant, eine solche zu schaffen? *(Antworten werden nicht anonymisiert)*
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
- e. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, eine spezifische gesetzliche Grundlage zu schaffen: Welche der folgenden Aktivitäten sollen damit ermöglicht werden? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Aktivitäten an: *(Antworten werden nicht anonymisiert)*
- Angehörige der Polizei können verdeckte Recherchen im Internet durchführen
 - Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt sind, können verdeckte Recherchen im Internet durchführen
 - Eine falsche Identität kann verwendet werden, die durch Urkunden abgesichert ist (Legende nach Art. 285a StPO)
 - Eine falsche Identität kann vorgetäuscht werden, die Ausstattung der Person mit einer Legende nach Art. 285a StPO ist aber nicht möglich
 - Der Abschluss von Scheingeschäften bzw. das Vortäuschen des Willens zum Abschluss eines Geschäfts ist erlaubt
 - Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit der Zielperson ist erlaubt
 - Das Eindringen in ein kriminelles Umfeld ist möglich
 - Im Untersuchungs- und Gerichtsverfahren kann die wahre Identität der recherchierenden Person geheim gehalten werden

BEMERKUNGEN

- f. Falls aktuell gefordert, näher geprüft oder geplant ist, eine spezifische gesetzliche Grundlage zu schaffen: Was ist der Stand der Arbeiten? *(Antworten werden nicht anonymisiert)*
- Vorstoss im kantonalen Parlament eingereicht
 - Vorstoss überwiesen; Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Vorlage ans Parlament.
 - Regierung und Verwaltung prüfen oder erarbeiten eine Anpassung, über die das Parlament nicht entscheiden muss.
 - Vorlage ist im Parlament hängig.
 - Referendumsfrist am Laufen oder Referendumsabstimmung ausstehend.
 - Vorschrift ist beschlossen, aber noch nicht in Kraft
 - Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

Aktive Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet

21. Führt Ihre Kantons- bzw. Stadtpolizei aktive Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet durch? *(Antworten werden nicht anonymisiert)*

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

a. Falls ja, durch wen erfolgen diese? Falls es sich um eine spezialisierte Abteilung handelt, geben Sie diese an. *(Antworten werden nicht anonymisiert)*

...

b. Falls ja, welche Themenbereiche, die für den Jugendschutz relevant sind, umfassen diese Recherchen? *(Antworten werden nicht anonymisiert)*

	Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB)	Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen (Art. 197 Ziffer 1 StGB)	Verbotene Pornografie (Art. 197 Ziffer 3/3 ^{bis} StGB)	Andere; bitte führen Sie diese unter BEMERKUNGEN auf
Peer-to-Peer-Netzwerke und/oder Share- bzw. Filehoster, die für jedermann zugänglich sind				
private Peer-to-Peer-Netzwerke und/oder Tor-Netzwerke				
Chat-Räume				
Soziale Netzwerke (z.B. Facebook)				
Andere (bitte führen Sie diese unter BEMERKUNGEN auf)				

BEMERKUNGEN

Die Schweizerische Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) führt aktive Recherchen zu für den Kinder- und Jugendschutz relevanten Straftatbeständen (Art. 135 StGB, Art. 197 StGB, weitere strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität Art. 187-212 StGB) im Internet durch und leitet die daraus entstandenen Verdachtsdossiers an die jeweils zuständigen Kantone weiter.

22. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) in Bezug auf die für den Kinder- und Jugendschutz relevanten Straftatbestände?

- Gut
- Eher gut
- Eher schlecht
- Schlecht
- Es fand noch keine Zusammenarbeit mit KOBİK statt
- Keine Beantwortung möglich

BEMERKUNGEN

a. Falls Sie bereits mit KOBİK zusammengearbeitet haben, welche Verbesserungspotenziale sehen Sie?

...

23. Verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung im Internet kann prinzipiell durch jeden Kanton selbst, durch eine durch mehrere oder alle Kantone getragene überkantonale Behörde oder durch eine Bundesbehörde durchgeführt werden. Bitte geben Sie nachfolgend an, wie zweckmässig Sie die jeweilige Lösung finden:

	Zweckmässig	Eher zweckmässig	Eher nicht zweckmässig	Nicht zweckmässig	Keine Beurteilung möglich
Jeder Kanton selbst					
Gemeinsame Behörde mehrerer Kantone					
Gemeinsame Behörde aller Kantone					
Bundesbehörde					
Eine von Bund und Kantonen getragene Behörde (Ist-Zustand mit KOBİK)					

BEMERKUNGEN

Allgemeine Fragen

24. Wer ist bei Ihnen für die Bearbeitung der Fälle zuständig, die den Kinder- und Jugendmedienschutz betreffen? Bitte geben Sie an, ob es sich um Generalisten oder eine spezialisierte Abteilung handelt. Falls es sich um eine spezialisierte Abteilung handelt, bitte führen Sie diese auf. *(Antworten werden nicht anonymisiert)*

...

25. Wie viele Stellenprozente setzen Sie als Kantons- bzw. Stadtpolizei insgesamt ein für die Bearbeitung von Fällen, die den Kinder- und Jugendmedienschutz betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

Stellenprozente ...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
 - Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

Anhang 3: Fragebogen Staatsanwaltschaften

- Bitte geben Sie an, für welchen Kanton Sie den Fragebogen ausfüllen.
<dropdown-Liste>

Verbot von Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB

- Wie viele Strafuntersuchungen werden pro Jahr (Durchschnitt 2010-12) eingeleitet, die Art. 135 StGB betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.
 - Anzahl Strafuntersuchungen (Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- Bei den Angaben handelt es sich um
 - Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung
- Wie wurden die Strafuntersuchungen, die im Zusammenhang mit Art. 135 StGB eingeleitet wurden, erledigt? Bitte geben Sie den jeweiligen Anteil an (Total = 100%). Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.
 - Nichtanhandnahme (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
 - Einstellung (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
 - Strafbefehl (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
 - Anklage (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- Bei den Angaben handelt es sich um
 - Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung
- Stossen Sie bei der Bearbeitung der Fälle zu Gewaltdarstellungen nach Art. 135 StGB auf Probleme? Falls ja, führen Sie diese bitte aus:
...

- Worauf beziehen sich die Strafuntersuchungen betreffend Gewaltdarstellungen nach Art. 135, die von Ihnen eingeleitet werden? Bitte geben Sie eine Einschätzung ab:

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS)						
Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien)						
Öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen)						
Öffentliche Ausstellungen						
Andere (bitte listen Sie die-)						

se ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						
----------------------------------	--	--	--	--	--	--

BEMERKUNGEN

6. Die Zahl der Strafurteile nach Art. 135 StGB ging gemäss Strafurteilsstatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) nach einem Höhepunkt von 94 Verurteilungen 2006 zurück und lag 2011 noch bei 28 Verurteilungen nach Art. 135 StGB. Woran liegt dieser Rückgang Ihrer Meinung nach?

...

7. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf, um Kinder und Jugendliche vor Gewaltdarstellungen zu schützen?

- Ja
- Nein

BEMERKUNGEN

- a. Falls ja, in welchen Bereichen?

- Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung
- Vollzug der gesetzlichen Grundlagen
- Förderung von Medienkompetenzen
- Andere Bereiche (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)

BEMERKUNGEN

- b. Falls ja, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um den Jugendschutz in Bezug auf Gewaltdarstellungen zu verbessern?

....

Schutz von Kindern und Jugendlichen vor pornografischen Darstellungen nach Art. 197 Ziffer 1 StGB

8. Wie viele Strafuntersuchungen werden pro Jahr (Durchschnitt 2010-12) eingeleitet, die Art. 197 Ziffer 1 StGB betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

- Anzahl Strafuntersuchungen pro Jahr (Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

9. Wie wurden die Strafuntersuchungen, die im Zusammenhang mit Art. 197 Ziffer 1 StGB eingeleitet wurden, erledigt? Bitte geben Sie den jeweiligen Anteil an (Total = 100%). Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

- Nichtanhandnahme (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
- Einstellung (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
- Strafbefehl (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
- Anklage (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- b. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen

- Schätzung

10. Stossen Sie bei der Bearbeitung der Fälle betreffend Art. 197 Ziffer 1 StGB auf Probleme? Falls ja, führen Sie diese bitte aus:

...

11. Worauf beziehen sich die Strafuntersuchungen betreffend Art. 197 Ziffer 1 StGB, die von Ihnen eingeleitet werden? Bitte geben Sie eine Einschätzung ab:

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS)						
Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien)						
Öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen)						
Öffentliche Ausstellungen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

12. Wie gross war der Anteil Kinder und Jugendlicher an der Täterschaft insgesamt (in %) bei Straftaten nach Artikel 197 Ziffer 1? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

Anteil in % (Durchschnitt 2010-12):...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

13. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf, um Kinder und Jugendliche vor pornografischen Darstellungen zu schützen?

- Ja
- Nein

c. Falls ja, in welchen Bereichen?

- Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung
- Vollzug der gesetzlichen Grundlagen
- Förderung von Medienkompetenzen
- Andere Bereiche (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)

BEMERKUNGEN

- d. Falls ja, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um den Jugendschutz in Bezug auf pornografische Darstellungen zu verbessern?

....

Verbotene Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3 und Ziffer 3^{bis} StGB

14. Wie viele Strafuntersuchungen werden pro Jahr (Durchschnitt 2010-12) eingeleitet, die Art. 197 Ziffer 3/3^{bis} StGB betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

- Anzahl Strafuntersuchungen (Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- b. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

15. Wie gross ist der Anteil Kinderpornografie an diesen Strafuntersuchungen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

- Anzahl Strafuntersuchungen Kinderpornografie (Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- c. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

16. Wie wurden die Strafuntersuchungen, die im Zusammenhang mit Art. 197 Ziffer 3/3^{bis} StGB eingeleitet wurden, erledigt? Bitte geben Sie den jeweiligen Anteil an (Total = 100%). Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

- Nichtanhandnahme (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
- Einstellung (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
- Strafbefehl (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...
- Anklage (Anteil in %; Durchschnitt 2010-12): ...

BEMERKUNGEN

- c. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

17. Stossen Sie bei der Bearbeitung der Fälle zu verbotener Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3/3^{bis} StGB auf Probleme? Falls ja, führen Sie diese bitte aus:

...

18. Worauf beziehen sich die Strafuntersuchungen betreffend verbotener Pornografie nach Art. 197 Ziffer 3/3^{bis}, die von Ihnen eingeleitet werden? Bitte geben Sie eine Einschätzung ab:

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beantwortung möglich
Digitale Inhalte im Internet und Mobilkommunikation (z.B. Websites, Chats, Email, MMS)						
Physisch vorhandene Gegenstände (z.B. DVD, Games, Fotografien)						
Öffentliche Vorführungen (Kino, Radio, Fernsehen)						
Öffentliche Ausstellungen						
Andere (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)						

BEMERKUNGEN

19. Wie gross war der Anteil Kinder und Jugendlicher an der Täterschaft insgesamt (in %) bei Straftaten nach Artikel 197 Ziffer 3/3^{bis}? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

Anteil in % (Durchschnitt 2010-12):...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

20. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf hinsichtlich der verbotenen Pornografie?

- Ja
- Nein

c. Falls ja, in welchen Bereichen?

- Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung
- Vollzug der gesetzlichen Grundlagen
- Förderung von Medienkompetenzen
- Andere Bereiche (bitte listen Sie diese ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)

BEMERKUNGEN

d. Falls ja, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig?

....

Weitere Risiken hinsichtlich Jugendmedienschutz

Im Hinblick auf den Jugendmedienschutz können weitere Phänomene mit potenziell strafrechtlicher Relevanz ein Risiko darstellen.

21. Bitte geben Sie basierend auf Ihren Erfahrungen an, inwiefern die folgenden Phänomene in Ihrem Kanton von Bedeutung sind. Eine Erläuterung von Begriffen findet sich ganz unten auf der Seite.

	Sehr bedeutend	Eher bedeutend	Eher unbedeutend	Bedeutungslos	Keine Beurteilung möglich
(Cyber-)Grooming					
Sexting					
Cyberbullying/-mobbing					
Happy Slapping					
Internetbetrug, Abo-Fallen					
Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen)					
Datenmissbrauch, Identitätsdiebstahl					

22. Besteht Ihrer Ansicht nach zusätzlicher Handlungsbedarf in Bezug auf die folgenden Phänomene? Falls ja, bitte geben Sie an, wo Sie Handlungsbedarf orten.

	Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen/Regulierung	Vollzug der gesetzlichen Grundlagen	Förderung von Medienkompetenzen	Anderes (bitte listen Sie dieses ggf. unter „BEMERKUNGEN“ auf)	Kein Handlungsbedarf	Keine Beurteilung möglich
(Cyber-)Grooming						
Sexting						
Cyberbullying/-mobbing						
Happy Slapping						
Internetbetrug, Abo-Fallen						
Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen)						
Datenmissbrauch, Identitätsdiebstahl						

BEMERKUNGEN

- b. Falls gemäss Ihrer Einschätzung Handlungsbedarf besteht, welche konkreten Massnahmen sind aus Ihrer Sicht im jeweiligen Bereich notwendig?

	Massnahmen
(Cyber-)Grooming	
Sexting	
Cyberbullying/-mobbing	
Happy Slapping	
Internetbetrug, Abo-Fallen	
Anstiftung zu Selbstschädigung (z.B. Suizid- oder Anorexieforen)	
Datenmissbrauch, Identitätsdiebstahl	

BEGRIFFSERLÄUTERUNG

(CYBER-)GROOMING bezeichnet die gezielte Kontaktaufnahme eines Erwachsenen mit Minderjährigen im Internet mit dem Ziel der Anbahnung eines sexuellen Dialogs oder eines Treffens zum Zweck sexueller Handlungen.

SEXTING bezeichnet die private Verbreitung erotischen oder pornografischen Bildmaterials des eigenen Körpers über Multimedia Messaging Services (MMS) via Mobiltelefone.

CYBERBULLYING/-MOBBING bezeichnet die absichtliche und über längere Zeit stattfindende Verbreitung boshafter und diffamierender Texte, Bilder oder Filme über eine Person via Internet oder Mobiltelefon.

HAPPY SLAPPING bezeichnet einen körperlichen Angriff auf eine andere Person, der von einem Komplizen/einer Komplizin gefilmt und anschliessend via Internet oder Mobiltelefon verbreitet wird.

Präventive verdeckte Fahndung bzw. Ermittlung bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet

Die StPO unterscheidet seit dem 1.5.2013 zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung. Da die Diskussion aber bis zu diesem Zeitpunkt unter dem Titel „verdeckte Ermittlung“ lief, werden die Begriffe in den kantonalen Grundlagen teilweise nicht gleich verwendet wie in der StPO. Aus diesem Grund werden die Begriffe nachfolgend jeweils beide aufgeführt.

23. Verdachtsunabhängige bzw. präventive verdeckte Fahndung/Ermittlung im Internet kann prinzipiell durch jeden Kanton selbst, durch eine durch mehrere oder alle Kantone getragene überkantonale Behörde oder durch eine Bundesbehörde durchgeführt werden. Bitte geben Sie nachfolgend an, wie zweckmässig Sie die jeweilige Lösung finden:

	Zweckmässig	Eher zweckmässig	Eher nicht zweckmässig	Nicht zweckmässig	Keine Beurteilung möglich
Jeder Kanton selbst					
Gemeinsame Behörde mehrerer Kantone					
Gemeinsame Behörde aller Kantone					
Bundesbehörde					
Eine von Bund und Kantonen getragene Behörde (Ist-Zustand mit KOBİK)					

BEMERKUNGEN

Aktive Recherchen bezüglich verbotener Inhalte und Aktivitäten im Internet

Die Schweizerische Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) führt aktive Recherchen zu für den Kinder- und Jugendschutz relevanten Straftatbeständen (Art. 135 StGB, Art. 197 StGB, weitere strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität Art. 187-212 StGB) im Inter-

net durch und leitet die daraus entstandenen Verdachtsdossiers an die jeweils zuständigen Kantone weiter.

24. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit Ihrer Staatsanwaltschaft mit KOBİK in Bezug auf die für den Kinder- und Jugendschutz relevanten Straftatbestände?

- Gut
- Eher gut
- Eher schlecht
- Schlecht
- Es fand noch keine Zusammenarbeit mit KOBİK statt
- Keine Beantwortung möglich

25. Falls Sie bereits mit KOBİK zusammengearbeitet haben, welche Verbesserungspotenziale sehen Sie?

...

Allgemeine Fragen

26. Wer ist bei Ihnen für die Bearbeitung der Fälle zuständig, die den Kinder- und Jugendmedienschutz betreffen? Bitte geben Sie an, ob es sich um Generalisten oder eine spezialisierte Abteilung handelt. Falls es sich um eine spezialisierte Abteilung handelt, bitte führen Sie diese auf. *(Antworten werden nicht anonymisiert)*

...

27. Wie viele Stellenprozente setzen Sie als Staatsanwaltschaft insgesamt ein für die Bearbeitung von Fällen, die den Kinder- und Jugendmedienschutz betreffen? Falls Sie über keine genauen Zahlen verfügen, versuchen Sie bitte eine Schätzung anzugeben.

Stellenprozente ...

BEMERKUNGEN

- a. Bei den Angaben handelt es sich um
- Systematisch erfasste, genaue Zahlen
 - Schätzung

Anhang 4: Gesprächsleitfaden Fokusgruppen

Fokusgruppengespräch Jugendmedienschutz: Öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern, interaktive Unterhaltungssoftware

Das Fokusgruppengespräch wird mit einer Präsentation der wichtigsten Ergebnisse der bisherigen Untersuchung eingeleitet.

Das Gespräch orientiert sich an den folgenden übergeordneten Fragen zum Jugendmedienschutz bei öffentlichen Filmvorführungen (Kino), Filmen auf Bildtonträgern (DVD etc.) und interaktiver Unterhaltungssoftware (Games):

- Wie wird die bestehende Situation beurteilt? Ist sie zielführend?
- Wo gibt es Handlungsbedarf?
- Wie werden im Bereich Film/Games die Möglichkeiten und auch Grenzen der Kantone sowie des Bundes eingeschätzt? Was ist notwendig, realistisch, verhältnismässig?
- Wie könnten zukünftige Massnahmen aussehen?

Der nachfolgende Gesprächsleitfaden enthält Diskussionsbereiche und in diesen relevante Leitfragen. Da es sich beim Fokusgruppengespräch um eine nicht-standardisierte, diskursive Methode handelt, ist diese Aufstellung lediglich als Richtschnur zu verstehen – neue Aspekte und Fragen können während des Gesprächs dazu kommen, einzelne Fragen des Leitfadens unter Umständen wegfallen.

1. *Regulierungslücke interaktive Unterhaltungssoftware*

- Der Bereich interaktive Unterhaltungssoftware ist behördlich kaum reguliert: Wie wird die Regulierungslücke im Bereich interaktive Unterhaltungssoftware beurteilt? Wird diese als Problem für den Jugendmedienschutz wahrgenommen?
- Soll diese Regulierungslücke auf nationaler/interkantonaler Ebene geschlossen werden oder ist die Selbstkontrolle der Branche für den Jugendschutz ausreichend?
- Falls die Lücke geschlossen werden soll, durch wen und wie sollte dies sinnvollerweise geschehen (Bund, Kantone)?
- Einzelne Kantone haben diese Regulierungslücke in der kantonalen Gesetzgebung geschlossen. Ist dies im Hinblick auf den Jugendmedienschutz zielführend?

2. *Durchsetzung/Kontrolle des Zutrittsalters für öffentliche Filmvorführungen*

- Besteht Handlungsbedarf bei der Durchsetzung/Kontrolle des Zutrittsalters für öffentliche Filmvorführungen?
- Geht es beim Zutrittsalter eher um Erziehung (Zutrittsalter als Richtwert) oder um die Durchsetzung einer Zutrittsregel? Soll kontrolliert und gebüsst werden?
- Falls kontrolliert/gebüsst werden soll: Durch wen (Branche, Behörden)?
- Falls kontrolliert werden soll, wie? Welche Methoden sind zielführend? Verhältnismässigkeit der Kontrollen u.a. unter dem Aspekt, dass die entsprechenden Erzeugnisse relativ einfach via Internet verfügbar sind?
- Problematik der Akzeptanz behördlicher Regulierungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen auf Seiten der Branche durch relativ einfache Verfügbarkeit der entsprechenden Erzeugnisse via Internet

3. Grenzen und Möglichkeiten

- Grenzen des Jugendmedienschutzes in diesen drei Bereichen (Öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern, interaktive Unterhaltungssoftware) u.a. unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Erzeugnissen via Internet

Fokusgruppengespräch Jugendmedienschutz: Strafrechtliche Aspekte, präventive verdeckte Ermittlung

Das Fokusgruppengespräch wird mit einer Präsentation der wichtigsten Ergebnisse der bisherigen Untersuchung eingeleitet.

Das Gespräch orientiert sich an den folgenden übergeordneten Fragen zum Jugendmedienschutz betreffend Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB), Pornografie (Art. 197 StGB), neuen Risiken (z.B. Sexting, Grooming) und präventiven verdeckten Recherchen im Internet:

- Wie wird die bestehende Situation beurteilt? Sind die Vollzugsmassnahmen zielführend?
- Wo gibt es Handlungsbedarf?
- Wie werden die Möglichkeiten und auch Grenzen der Kantone sowie des Bundes eingeschätzt? Was ist notwendig, realistisch, verhältnismässig?
- Wie könnten zukünftige Massnahmen aussehen?

Der nachfolgende Gesprächsleitfaden enthält Diskussionsbereiche und in diesen relevante Leitfragen. Da es sich beim Fokusgruppengespräch um eine nicht-standardisierte, diskursive Methode handelt, ist die folgende Aufstellung lediglich als Richtschnur zu verstehen – neue Aspekte und Fragen können während des Gesprächs dazu kommen, einzelne Fragen des Leitfadens unter Umständen wegfallen.

1. *Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) und Pornografie (Art. 197 StGB)*

- Die gegenwärtige Strafverfolgung steht an der Spitze des Eisbergs: Ist dies ausreichend, um den Jugendschutz hinsichtlich der entsprechenden Bereichen sicherzustellen?
- Falls nein, wo besteht Handlungsbedarf /Regulierungsbedarf (Gesetzgebung, Vollzug, Ressourcensituation, Organisation)?
- Sind Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen sinnvoll und falls ja, welche?
- Besteht eine Überforderung kantonaler Ermittlungsbehörden durch die grosse Anzahl an möglicherweise strafrechtlich relevanten Darstellungen im Bereich Gewalt und Pornografie? Anspruch/Möglichkeiten?
- Welche flankierenden Massnahmen sind denkbar und zielführend?

2. *Neue Risiken*

- Besteht bezüglich den ‚neuen‘ Risiken (Sexting, Grooming etc.) Regulierungsbedarf? Falls ja, inwiefern? Was wären zielführende Massnahmen?

3. *Grenzen und Möglichkeiten Jugendmedienschutz*

- Was für Konsequenzen hat die liberalere gesellschaftliche Wahrnehmung in Bezug auf Darstellungen von Gewalt und Pornographie auf die strafrechtliche Regulierung im Bereich Jugendmedienschutz?

- Welche Konsequenzen für den Jugendmedienschutz durch Bund und Kantone ergeben sich durch die neuen Medien/technischen Möglichkeiten? Wo bestehen Grenzen für den Jugendmedienschutz?

4. Präventive verdeckte Ermittlung und Fahndung

- Beurteilung der Situation betreffend kantonaler Grundlagen für präventive verdeckte Recherchen im Internet: Ist die gegenwärtige Situation zielführend? Stellt es ein Problem dar, dass nicht alle Kantone diese Massnahmen ermöglichen bzw. nicht alle Kantone die gleiche Eingriffsintensität ermöglichen? Hat dies Konsequenzen für die Arbeit von KOBIK und falls ja, welche und wie ist damit umzugehen?
- Die Arbeit von KOBIK unter der Schwyzer Rechtsprechung stellt eine Übergangslösung dar: Wie weiter?
- Wie gut funktioniert letztlich die Schnittstelle KOBIK/Kantone bzw. das System, dass Recherchen sowohl durch einzelne Kantone wie auch KOBIK durchgeführt werden?
- Ist es sinnvoll und zielführend, wenn einzelne Kantone selbst die entsprechenden Kompetenzen aufbauen und eigene Recherchen durchführen?

Anhang 5: Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner

Sondierungsgespräche

Chantale Billaud	SKP
Tobias Bolliger	KOBİK
Marc Flückiger	Kanton Basel-Stadt; Kommission „Jugendschutz im Film“
Roger Schneeberger	KKJPD

Fokusgruppe öffentliche Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und interaktive Unterhaltungssoftware

Marc Flückiger	Kanton Basel-Stadt; Kommission „Jugendschutz im Film“
Albert Rüetschi	Kanton Zug
Roger Schneeberger	KKJPD
Jacqueline Sidler	Kanton Bern
François Zürcher	Kanton Waadt

Fokusgruppe strafrechtliche Aspekte, präventive verdeckte Ermittlung

Martin Boess	SKP
Laurent Chapuis	Kapo Waadt
Jean-Christophe Sauterel	Kapo Waadt
Roger Schneeberger	KKJPD
Christian Schwarzenegger	Universität Zürich
Yves von Rotz	KOBİK
Thomas Werner	Stapo Zürich

Anhang 6: Gesetzliche Grundlagen

Gewaltdarstellungen Art. 135 StGB (Stand 1. April 2013)

¹ Wer Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen, andere Gegenstände oder Vorführungen, die, ohne schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert zu haben, grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere eindringlich darstellen und dabei die elementare Würde des Menschen in schwerer Weise verletzen, herstellt, einführt, lagert, in Verkehr bringt, anpreist, ausstellt, anbietet, zeigt, überlässt oder zugänglich macht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

^{1bis} Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer Gegenstände oder Vorführungen nach Absatz 1, soweit sie Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere darstellen, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonst wie beschafft oder besitzt.

² Die Gegenstände werden eingezogen.

³ Handelt der Täter aus Gewinnsucht, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Mit Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

Pornografie Art. 197 StGB (Stand 1. April 2013; in Kraft bis 30. Juni 2014)

1. 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, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

2. Wer Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Ziffer 1 öffentlich ausstellt oder zeigt oder sie sonst jemandem unaufgefordert anbietet, wird mit Busse bestraft.

Wer die Besucher von Ausstellungen oder Vorführungen in geschlossenen Räumen im Voraus auf deren pornografischen Charakter hinweist, bleibt straflos.

3. Wer Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Ziffer 1, die sexuelle Handlungen mit Kindern oder mit Tieren, menschlichen Ausscheidungen oder Gewalttätigkeiten zum Inhalt haben, herstellt, einführt, lagert, in Verkehr bringt, anpreist, ausstellt, anbietet, zeigt, überlässt oder zugänglich macht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Die Gegenstände werden eingezogen.

3 bis. Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Ziffer 1, die sexuelle Handlungen mit Kindern oder Tieren oder sexuelle Handlungen mit Gewalttätigkeiten zum Inhalt haben, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonst wie beschafft oder besitzt.

Die Gegenstände werden eingezogen.

4. Handelt der Täter aus Gewinnsucht, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Mit Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

5. Gegenstände oder Vorführungen im Sinne der Ziffern 1–3 sind nicht pornografisch, wenn sie einen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert haben.

Pornografie Art. 197 StGB (Stand 21. August 2014; in Kraft seit 1. Juli 2014)

¹ 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, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

² Wer Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Absatz 1 öffentlich ausstellt oder zeigt oder sie sonst jemandem unaufgefordert anbietet, wird mit Busse bestraft. Wer die Besucher von Ausstellungen oder Vorführungen in geschlossenen Räumen im Voraus auf deren pornografischen Charakter hinweist, bleibt straflos.

³ Wer eine minderjährige Person anwirbt, damit diese an einer pornografischen Vorführung mitwirkt, oder wer sie zur Mitwirkung an einer derartigen Vorführung veranlasst, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

⁴ Wer Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Absatz 1, die sexuelle Handlungen mit Tieren oder mit Gewalttätigkeiten unter Erwachsenen oder nicht tatsächliche sexuelle Handlungen mit Minderjährigen zum Inhalt haben, herstellt, einführt, lagert, in Verkehr bringt, anpreist, ausstellt, anbietet, zeigt, überlässt, zugänglich macht, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonst wie beschafft oder besitzt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Haben die Gegenstände oder Vorführungen tatsächliche sexuelle Handlungen mit Minderjährigen zum Inhalt, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.

⁵ Wer Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Absatz 1, die sexuelle Handlungen mit Tieren oder mit Gewalttätigkeiten unter Erwachsenen oder nicht tatsächliche sexuelle Handlungen mit Minderjährigen zum Inhalt haben, konsumiert oder zum eigenen Konsum herstellt, einführt, lagert, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonst wie beschafft oder besitzt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. Haben die Gegenstände oder Vorführungen tatsächliche sexuelle Handlungen mit Minderjährigen zum Inhalt, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

⁶ Bei Straftaten nach den Absätzen 4 und 5 werden die Gegenstände eingezogen.

⁷ Handelt der Täter mit Bereicherungsabsicht, so ist mit Freiheitsstrafe eine Geldstrafe zu verbinden.

⁸ Minderjährige von mehr als 16 Jahren bleiben straflos, wenn sie voneinander einvernehmlich Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Absatz 1 herstellen, diese besitzen oder konsumieren

⁹ Gegenstände oder Vorführungen im Sinne der Absätze 1–5 sind nicht pornografisch, wenn sie einen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert haben.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>