

Jugendschutzprogramme: Der Bundesrat zieht Bilanz

Die beiden nationalen Programme Jugend und Gewalt sowie Jugend und Medien haben die gewünschte Wirkung erzielt. Nach fünf Jahren hat der Bundesrat am 13. Mai 2015 in zwei Berichten eine positive Bilanz gezogen. Weil der Problemdruck beim Jugendmedienschutz nach wie vor hoch ist, will der Bundesrat Unterstützungsmassnahmen weiterführen. Die Koordination der Akteure und die Regulierung sollen verstärkt werden. Aus der Gewaltprävention zieht sich der Bund hingegen Ende Jahr zurück.



Thomas Vollmer
Bundesamt für Sozialversicherungen

Jugend und Gewalt: Stand der Gewaltprävention

Vandalismus, Gewalttaten von Jugendlichen im öffentlichen Raum, Mobbing in der Schule, sexuelle Gewalt unter Jugendlichen oder Cybermobbing beschäftigen Öffentlichkeit, Politik und Fachwelt seit Jahren. Um der Problematik entgegenzutreten, lancierte der Bund im Juni 2010 gemeinsam mit den Kantonen, Städten und Gemeinden das gesamtschweizerische Präventionsprogramm Jugend und Gewalt (www.jugendundgewalt.ch). Kantonale und kommunale Fachpersonen sowie Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen wurden während fünf Jahren darin unterstützt, wirkungsvolle Massnahmen der Gewaltprävention zu entwickeln und umzusetzen. Zum Abschluss des Programms hat der Bun-

desrat einen Bericht zum Stand der Gewaltprävention und zu deren Zusammenwirken mit Intervention und Repression vorgelegt. Der Bericht basiert auf der Schluss-evaluation des Programms Jugend und Gewalt sowie weiteren themenspezifischen Berichten und Gutachten.

Entwicklung der Jugendgewalt

Aktuelle Daten belegen, dass in den letzten Jahren die Jugendgewalt stark zurückging. Nach wie vor ist jedoch ein bedeutender Teil der Jugendlichen Opfer oder Urheber von Gewalt. In den Zürcher Jugendbefragungen gibt fast jeder dritte Jugendliche an, im Verlauf der letzten anderthalb Jahre Opfer von Gewalt geworden zu sein, jeder fünfte räumt ein, selbst eine Tat begangen zu haben, die weniger als ein Jahr zurückliegt.¹ Gewaltverhalten von Jugendlichen ist in der Regel nicht auf eine einzelne Ursache zurückzuführen, sondern durch verschiedene Einflussfaktoren bedingt. Massnahmen der Gewaltprävention zielen deshalb darauf ab, gewaltfördernde Risikofaktoren zu minimieren (z.B. persönliche Defizite, inkonsistente Erziehung, Gewalt in der Familie und im Freundeskreis, Alkohol- und Drogenkonsum etc.) und schützende Faktoren (z.B. stabile und belastbare persönliche Beziehungen, strukturierte Freizeitangebote, positives Klima in Familie und Schule etc.) zu fördern. In die Gewaltprävention sind daher zahlreiche Akteure aus Familie, Schule, Freizeit und öffentlichem Raum involviert.

Zusammenarbeit hat sich bewährt

Gemeinsam konnten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden in den letzten fünf Jahren die Gewaltprävention wesentlich weiterentwickeln. Gemäss Schlussevaluation ist es gelungen, den Schlüsselakteuren nützliche Instrumente in die Hand zu geben. Neben der Wissensbasis gehören das «Handbuch zur wirksamen Gewaltprävention» oder der «Leitfaden zu Good Practice in der Gewaltprävention» und auch diverse Austausch- und Vernetzungsangebote dazu. Zusammen mit den Pilotprojekten sowie der Evaluation bestehender Massnahmen setzten sie wichtige Impulse zur Entwicklung und Umsetzung von Strategien und weiteren Initiativen.

Inzwischen verfügen 15 Kantone über eine Gesamt- bzw. eine Teilstrategie oder sie haben die Gewaltprävention in die Aktivitäten anderer Politikbereiche integriert. Ebenso haben die grösseren Städte und verschiedene Gemeinden entsprechende Pläne entwickelt und umgesetzt. Gängige Präventionsmassnahmen sind beispielsweise die Beratung und Unterstützung von Eltern in Erziehungsfragen, die Prävention von Mobbing in der Schule, Trainings zur Stärkung der Sozialkompetenz, Ver-

¹ Ribeaud, Denis, *Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich 1999–2014*, Forschungsbericht der ETH Zürich, Zürich 2015

mittlung von Konfliktlösungsstrategien und die Prävention von Gewalt im Nachtleben, in der Jugendarbeit oder in Sportvereinen.

Ein im Rahmen des Programms erstellter Forschungsbericht zeigt mögliche Kooperationsformen zwischen Kinderschutz, Schule, Jugendarbeit, Justiz, Polizei, Migration und Gleichstellung auf und erläutert die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Die

Jugendschutzpublikationen

Im Mai 2015 publizierte Bundesratsberichte und Publikationen in der Reihe Beiträge zur sozialen Sicherheit (www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungspublikationen)²

Jugend und Gewalt

- *Jugend und Gewalt: Stand der Gewaltprävention und Zusammenwirken mit Intervention und Repression.* Bericht des Bundesrates vom 13. Mai 2015
- *Datenschutz bei Akteuren im Bereich Jugend und Gewalt* (Forschungsbericht 6/2015)
- *Schlussevaluation Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt* (Forschungsbericht 7/2015)

Jugend und Medien

- *Jugend und Medien: Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz.* Bericht in Erfüllung der Mo. Bischofberger 10.3466 vom 16.6.2010. Bericht des Bundesrates vom 13. Mai 2015
- *Schlussevaluation nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen* (Forschungsbericht 9/15)
- *Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz* (Forschungsbericht 9/13)
- *Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz* (Forschungsbericht 10/15)
- *Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet* (Forschungsbericht 11/15)
- *Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich* (Forschungsbericht 12/15)

beteiligten Akteure bewerten diese in der Regel positiv und sehen darin ein probates Instrument, das sie im Ereignisfall schneller und nachhaltiger reagieren lässt. Allerdings wurden in Bezug auf den Austausch besonders schützenswerter Personendaten Mängel identifiziert. Diesbezüglich finden sich in kantonalen Rechtsquellen (Datenschutzrecht, Schul-, Polizei- oder Jugendgesetze) teilweise unpräzise Vorgaben an verschiedene Akteure. Insbesondere die Aufgaben und Rollen der Jugendarbeit, der ambulanten Jugendhilfe und der Schulsozialarbeit erfordern eine Klärung.

Handlungsbedarf

Um Prävention zu optimieren, müssen ergriffene Massnahmen regelmässig auf ihre Wirksamkeit überprüft, an die aktuelle Entwicklung angepasst und konsequent auf wissenschaftliche Erkenntnisse zur guten Praxis ausgerichtet werden. Die verschiedenen Akteure und diversen Präventionsfelder sind zu koordinieren und ihr Vorgehen aufeinander abzustimmen. Gleichzeitig sollten bewährte Ansätze noch stärker verbreitet und Fachleute konsequent weitergebildet werden. Ferner ist darauf zu achten, vulnerable Gruppen besser zu erreichen und Präventionsmassnahmen früher anzusetzen (im Lebenslauf und bei ersten Anzeichen von Problemen). Die kantonalen Rechtsgrundlagen, welche die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Fachdiensten an den Schnittstellen von Prävention, Intervention und Repression regeln, sollten überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Zur bestmöglichen Gestaltung des Wissenstransfers empfiehlt es sich schliesslich, Übersichten und Handlungsleitfäden für die Praxis zu erstellen.

Gewaltprävention ist Aufgabe der Kantone und Gemeinden

Nachdem der Bund die nötigen Impulse zum Aufbau einer Wissensbasis, zur Verbesserung des Wissenstransfers, zur Koordination der Massnahmen und zur Vernetzung der Akteure gegeben hat, zieht er sich mit Programmende wieder aus der Gewaltprävention zurück, deren konkrete Planung und Umsetzung eine Aufgabe von Kantonen, Städten und Gemeinden ist. Derzeit führt das BSV Gespräche mit den Kantonen, um die Übernahme der im Rahmen des Programms aufgebauten Website sowie der Vernetzungsstrukturen vorzubereiten.

Jugend und Medien: Aktueller Jugendmedienschutz

Digitale Medien sind aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Kinder und Jugendliche machen in ihrer Frei-

² Vgl. auch Schwerpunkt Jugendschutzprogramme des Bundes in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4/2013, S. 177–208.

zeit, in der Schule und am Arbeitsplatz davon häufig positiven Gebrauch. Der Umgang mit digitalen Medien birgt aber auch zahlreiche Risiken für ihre körperliche und seelische Gesundheit. Um den Jugendmedienschutz zu verbessern, lancierte der Bundesrat im Juni 2010 das nationale Programm Jugend und Medien zur Förderung von Medienkompetenzen (www.jugendundmedien.ch). Es wurde gemeinsam mit den Kantonen, Verbänden, Jugendschutzorganisationen, Hochschulen sowie der Wirtschaft entwickelt und umgesetzt. Finanziell unterstützt wurde es durch die Programmpartner Swisscom, Swiss Interactive Entertainment Association SIEA sowie die Jacobs Stiftung. Zum Abschluss des Programms hat der Bundesrat im Sinne einer Gesamtauslegeordnung einen Bericht vorgelegt, der die aktuellen Herausforderungen, den Handlungsbedarf und die zukünftige Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes umreiss.

Förderung der Medienkompetenzen und Regulierung

Ziel des Kinder- und Jugendmedienschutzes ist es, Kinder und Jugendliche sowie deren Erziehungspersonen zu befähigen, kompetent mit den Chancen und Risiken von Medien umzugehen (erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz) und sie durch regulierende Massnahmen vor Gefährdung zu schützen (regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz). Der erzieherische Jugendmedienschutz führt Kinder und Jugendliche an eine sichere, altersgerechte und verantwortungsvolle Mediennutzung heran. Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen sollen in ihrer Begleit- und Erziehungsfunktion gestärkt werden. Dazu werden ihnen die erforderlichen Informationen und Schulung angeboten werden. Das Programm Jugend und Medien verschaffte eine Übersicht über das vielfältige Angebot privater Organisationen und der Medienbranche und arbeitete mit der Wirtschaft, NGOs, Hochschulen sowie den zuständigen kantonalen und lokalen Stellen zusammen. Wie die Schlussevaluation zeigt, konnte das Programm Jugend und Medien breit abgestützt und als Anlaufstelle für den Jugendmedienschutz auf Bundesebene etabliert werden. Kantone, Fachorganisationen, Hochschulen und Schulungsanbieter nutzen und schätzen die zur Verfügung gestellten Materialien und den gegenseitigen Austausch. Aufgrund der Programmimpulse haben sie ihre Aktivitäten im Jugendmedienschutz weiterentwickelt. Die Informationsmaterialien (Website, Broschüren, Flyer) erfreuen sich bei Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen einer hohen Beliebtheit. Während das Programm bisher auf die Sensibilisierung der Eltern fokussiert hat, sollen zukünftig vermehrt auch andere Settings wie Jugendarbeit, Heime, Betreuungseinrichtungen oder Berufsschulen Beachtung finden.

Handlungsbedarf in der Regulierung

Im Auftrag des Bundesrates hat das Programm Jugend und Medien eine Gesamteinschätzung vorgenommen zur

Frage, wie der Jugendmedienschutz in der Schweiz künftig ausgestaltet werden soll und welcher Regulierungsbedarf besteht. Festzustellen ist, dass sich die Anwendungsmöglichkeiten digitaler Medien und die Nutzungsgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen rasant entwickeln und vom Kinder- und Jugendmedienschutz eine ständige Reaktions- und Anpassungsbereitschaft verlangen. Die Analyse hat gezeigt, dass bei der Regulierung grössere Mängel bestehen. Kinder und Jugendliche müssen insbesondere besser geschützt werden vor generell verbotenen sowie für ihr Alter ungeeigneten Inhalten, vor Gefahren im Bereich der Individualkommunikation sowie vor einer intransparenten Bearbeitung ihrer persönlichen Daten.

Die Mehrheit der Kantone nimmt ihre Regulierungsverantwortung im Film- und Computerspielebereich nicht genügend wahr. Während wenigstens zwölf Kantone die Alterskennzeichnung von Kinofilmen gesetzlich vorschreiben, kennen im Bereich Film (DVD) und Computerspiele nur deren drei spezifische Jugendschutzbestimmungen. Auch die interkantonale Koordination stösst an Grenzen. So liess sich ein schweizweit einheitliches Zutrittsalter für Minderjährige zu öffentlichen Filmvorführungen (Kino) bis heute nicht realisieren. Weiter führten auch die vereinbarten Selbstregulierungsmassnahmen der Wirtschaft nicht zum gewünschten Erfolg – trotz grösserer Anstrengungen der Branchenverbände in den letzten Jahren. Im Rahmen von Testkäufen konnten noch immer rund 50 Prozent der Jugendlichen Filme bzw. Computerspiele mit gewalthaltigem oder pornografischem Inhalt kaufen. Auch die Telekommunikations- und Internetprovider kommen ihrer Selbstverpflichtung nicht nach. Die Beratung von Eltern über Jugendschutzmassnahmen (z. B. Filterprogramme) beim Kauf eines Smartphones für ihre Kinder oder eines Internetzugangs für den Familienhaushalt ist nicht existent oder ungenügend. Die festgestellten Mängel drängen einheitliche gesetzliche Vorgaben auf Bundesebene auf, was beim Film und den Computerspielen auch von den Kantonen und Branchenverbänden befürwortet wird.

Ausserdem ist der Kinder- und Jugendmedienschutz der Schweiz stark fragmentiert und allenfalls vorhandene Regulierungsmassnahmen schlecht aufeinander abgestimmt. Angesichts der weltweiten medialen Vernetzung sind für die Schweiz vermehrt auch Massnahmen auf internationaler Ebene von Interesse.

Mit Regulierung allein lässt sich kein vollständiger Schutz sicherstellen. Mit einer Kombination verschiedener Massnahmen kann aber eine deutliche Verbesserung erzielt werden. Beispiele guter Praxis aus dem Ausland zeigen, dass die Voraussetzungen für ein effizientes und wirksames Schutzsystem in einer aktiven und steuernden Rolle des Staates, einer engen Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie der Bereitstellung von präventiven, begleitenden und ermächtigenden Instrumenten für Minderjährige und Eltern liegen.

Massnahmen des Bundesrates

Aufgrund der Evaluationsergebnisse hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen verabschiedet: Ein Schwerpunkt liegt in der Weiterführung der Förderung von Medienkompetenz. Ein zweiter Schwerpunkt wird im regulierenden Jugendmedienschutz gesetzt. Hier hat der Bundesrat im Rahmen seiner Zuständigkeiten verschiedene Massnahmen bereits in die Wege geleitet.

- Mit der Verabschiedung des Fernmeldeberichts wurde das UVEK beauftragt, bis Ende 2015 eine Vorlage zur Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) vorzulegen und darin die Fernmeldediensteanbieter zur Beratung über technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich über Filterprogramme, zu verpflichten. Unter anderem soll sichergestellt werden, dass in der Schweiz jeweils die modernsten und wirksamsten Filterprogramme erhältlich sind.
- Das EJPD wurde beauftragt zu prüfen, ob in Bezug auf die zivilrechtliche Verantwortung von Internet Plattformbetreibern und Providern gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und allenfalls bis Ende 2015 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.
- Ebenfalls das EJPD wurde angewiesen, bis August 2016 einen Vorentwurf für eine Revision des Datenschutzgesetzes zu unterbreiten. Unter anderem soll der Schutz Minderjähriger verbessert werden.
- Der Bundesrat lässt zurzeit untersuchen, ob die einschlägigen Bestimmungen der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie) der EU übernommen bzw. ob entsprechende gesetzliche Regelungen für Abrufdienste (Video-on-Demand) geschaffen werden sollen.
- Zu einem späteren Zeitpunkt wird zu entscheiden sein, ob die Jugendschutzbestimmungen in der Verordnung zum Radio- und Fernsehgesetz (RTVV) der Präzisierung bedürfen.
- Im Film- und Computerspielebereich soll bis im Sommer 2016 geprüft werden, ob eine bundesgesetzliche Regelung von Alterskennzeichnungen und Zugangs- und Abgabebeschränkungen (gestützt auf Art. 95, Abs. 1 BV) zielführend ist und wie diese auszugestalten wäre.

Schliesslich wird den Kantonen mit fehlender gesetzlicher Grundlage für die präventiv verdeckte Fahndung im Bereich des Jugendmedienschutzes (z.B. hinsichtlich verbotener Pornografie) empfohlen, eine solche zu schaffen. Von der Medienbranche wird erwartet, dass sie ihr En-

gagement für den Kinder- und Jugendmedienschutz weiterführt, Selbstregulierungsmassnahmen wo nötig anpasst und für eine konsequente Umsetzung sorgt.

Um die verschiedenen Aktivitäten aufeinander abzustimmen und bei Bedarf an die aktuelle Entwicklung anzupassen, soll der Bund die informelle Koordination übernehmen, verstärkt mit den Kantonen und der Wirtschaft auf freiwilliger Basis zusammenarbeiten, ein Monitoring der Entwicklungen gewährleisten und die internationale Zusammenarbeit verstärken.

Mit der Weiterführung der im Rahmen des Programms Jugend und Medien ergriffenen Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen sowie der eingeleiteten Regulierung wird den zahlreichen politischen Vorstössen der letzten Jahre Rechnung getragen und die vom Parlament überwiesene Motion Bischofberger (10.3466) erfüllt, die neben einem wirksamen Jugendmedienschutz die effiziente Zusammenarbeit der Schlüsselakteure, die regelmässige wissenschaftliche Überprüfung anstehender Herausforderungen und die entsprechende Weiterentwicklung der ergriffenen Massnahmen gefordert hat.

Zwei nationale Konferenzen

Im Rahmen der 3. Nationalen Konferenz Jugend und Gewalt wurden die Ergebnisse des nationalen Programms Jugend und Gewalt vorgestellt und mögliche weiterführende Initiativen diskutiert. Sie fand in Zusammenarbeit mit dem Kanton Tessin und der Stadt Lugano im Mai 2015 in Lugano statt (www.jugendundgewalt.ch).

Am 7. September 2015 treffen sich in Bern die Schlüsselakteure zum 3. Nationalen Fachforum Jugendmedienschutz. Dabei werden die Ergebnisse des nationalen Programms Jugend und Medien präsentiert sowie aktuelle Herausforderungen und die zukünftige Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes beraten (www.jugendundmedien.ch).

Thomas Vollmer, Dipl. Sozialpädagoge (FH), MA Social Studies, Leiter Ressort Jugendschutzprogramme (2011 bis Mai 2015), Leiter Bereich Alter, Generationen, Gesellschaft (ab Juni 2015), BSV
E-Mail: thomas.vollmer@bsv.admin.ch