

## Good Practice für den Jugendmedienschutz der digitalen Gesellschaft

Die Nutzung herkömmlicher und neuer Medien durch Kinder und Jugendliche eröffnet nicht nur viele Chancen, sondern birgt auch zahlreiche alte und neue Risiken. Ein zeitgemässer Jugendmedienschutz muss auf die neuen digitalen Herausforderungen reagieren. In einer international vergleichenden Studie wurden deshalb aktuelle Regulierungsansätze in dreizehn anderen Staaten untersucht, bewertet (Good Practice) und ihre Übertragbarkeit auf die Schweiz thematisiert.



**Stephan Dreyer**  
Hans-Bredow-Institut, Hamburg



**Manuel Puppis**  
DCM, Universität Fribourg



**Christian Wassmer**  
IPMZ, Universität Zürich

### Jugendmedienschutz als Rezeptions- und Kommunikationsschutz

Jugendmedienschutz trifft vor dem Hintergrund neuer Anbieter- und Angebotsstrukturen, neuer Technologien und aktueller Entwicklungen der Medienausstattung und -nutzung von Minderjährigen auf eine Vielzahl neuer Herausforderungen.<sup>1</sup> Ohne die positiven Aspekte der Mediennutzung zu bestreiten, haben bisherige Studien und Berichte zum Jugendmedienschutz in der Schweiz zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung klassischer und neuer Medien durch Kinder und Jugendliche identifiziert. Darin wurden nicht nur die Rezeption von Medieninhalten und damit die Konfrontation Minderjähriger mit nicht altersgerechten Darstellungen – Thema des klassischen Jugendmedienschutzes – behandelt, sondern auch die Rolle von Kindern und Jugendlichen als Marktteilnehmer sowie als Empfänger und Produzenten von Mitteilungen auf Social-Media-Platt-

formen betrachtet. Neben Risiken für Datenschutz und Privatsphäre besteht insbesondere die Gefahr einer Belästigung. Ein modernes Jugendschutzsystem, das Jugendmedienschutz breit im Sinne eines umfassenden Rezeptions- und Kommunikationsschutzes versteht, sollte auf diese Entwicklungen vorbereitet sein bzw. flexibel und adäquat darauf reagieren können.

Zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor potenziellen Risiken im Rahmen der Nutzung digitaler Medien gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Ansätze. Zum einen bieten sich positive Massnahmen an: Mittels Medienkompetenzförderung oder Anreizsetzung für altersgerechte Inhalte wird versucht, Kindern und Jugendlichen das nötige «Rüstzeug» für die Mediennutzung

<sup>1</sup> Dreyer et al., «Herausforderungen für den Jugendmedienschutz durch digitale Medienumgebungen», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4/2013, S. 195 ff.

mitzugeben und die Bereitstellung von für sie geeigneten Inhalten sicherzustellen (beispielsweise Kinderfernsehen, Jugend-Onlineangebote). Zum anderen zielen negative Massnahmen darauf ab, Kinder und Jugendliche durch Verbote und Schutzvorkehrungen von für sie als ungeeignet erachteten Inhalten abzuschirmen. Allerdings stösst staatliche Regulierung aufgrund der hohen Komplexität und Flexibilität des Regulierungsgegenstandes hier tendenziell an Grenzen. Entsprechend werden unter dem Schlagwort Governance vermehrt neue Steuerungsansätze diskutiert, wie etwa Formen der Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich der staatlichen Normensetzung, die durch Lösungen auf europäischer und globaler Ebene ergänzt werden können.

Vor diesem Hintergrund haben das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg und das Departement für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung DCM der Universität Freiburg i. Ü. im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen 2013–2014 eine vergleichende Studie durchgeführt, die sich mit den Fragen auseinandersetzt, welche erfolgreichen Regulierungsansätze (Good Practice) im Bereich des Jugendmedienschutzes existieren und inwiefern sich

diese auf die Schweiz übertragen lassen. Die Untersuchung vergleicht die Regulierungsmodelle in vierzehn ausgewählten Ländern (Australien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz und Slowenien) miteinander, die aufgrund von Vorrecherchen bewusst ausgewählt wurden und die sich teilweise durch lange Erfahrungen mit Ko- und Selbstregulierung im Jugendmedienschutz auszeichnen. Das Ziel des internationalen Vergleichs war es, neben der formal-gesetzlichen Situation auch die praktischen Erfahrungen der Umsetzung und des Vollzugs zu berücksichtigen. Da die meisten der untersuchten Länder fragmentarische Regelungsstrukturen aufwiesen, die nur einzelne Medienbereiche (Film, Fernsehen, Video-on-Demand, Printmedien, digitale Spiele, Onlinemedien) normieren, wurden nicht nur die Gesamtstrukturen analysiert, sondern dort, wo es formale Differenzierungen zwischen Medientypen gab, auch die einschlägigen medien-spezifischen Rahmenbedingungen betrachtet. Wichtige Analysen wurden dabei von Expertinnen und Experten in den jeweiligen Ländern (sog. Country-Correspondents) erstellt.

## Von Jugendmedienschutzvorgaben erfasste Medientypen

T1

Land	Mediengattung					
	Kino	DVD	Games	TV	Video-on-Demand	Online
Australien	*	*	*			
Dänemark						
Deutschland						
Finnland						
Frankreich						
Grossbritannien						
Italien						
Niederlande						**
Norwegen						
Österreich	*	*	*			
Polen						
Schweden						
Schweiz	*	*	*			
Slowenien						

\* Föderale Strukturen mit teils abweichenden Einzelregelungen

\*\* Nur Public-Service-Anbieter

Quelle: *Lit.* Schulz et al.

## Resultate des internationalen Vergleichs

Die vergleichenden Recherchen zeigen, dass Jugendmedienschutz in allen untersuchten Ländern politische und gesellschaftliche Relevanz besitzt. Gleichzeitig jedoch weist keiner der betrachteten Staaten einen umfassenden, alle Medientypen einschliessenden Jugendschutzrahmen auf; eine entsprechende Regulierungsstrategie wird derzeit weder diskutiert noch verfolgt. Vielmehr zeigen sich jeweils deutliche Pfadabhängigkeiten der Regulierung einzelner Medientypen. Einzige Ausnahme bilden die EU-Mitgliedstaaten, die mit Blick auf die Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AVMD) den gleichen verbindlichen Vorgaben für traditionelles Fernsehen und Video-on-Demand-Angebote unterstehen. Andere elektronisch übermittelte Inhalte, die nicht in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen, unterliegen dagegen – von allgemeinen strafrechtlichen Vorgaben abgesehen – nur selten jugendschutzrechtlichen Vorgaben: Jugendmedienschutzspezifische Vorgaben für Onlineinhalte stellen grosse Ausnahmen dar (vgl. Tabelle T1).

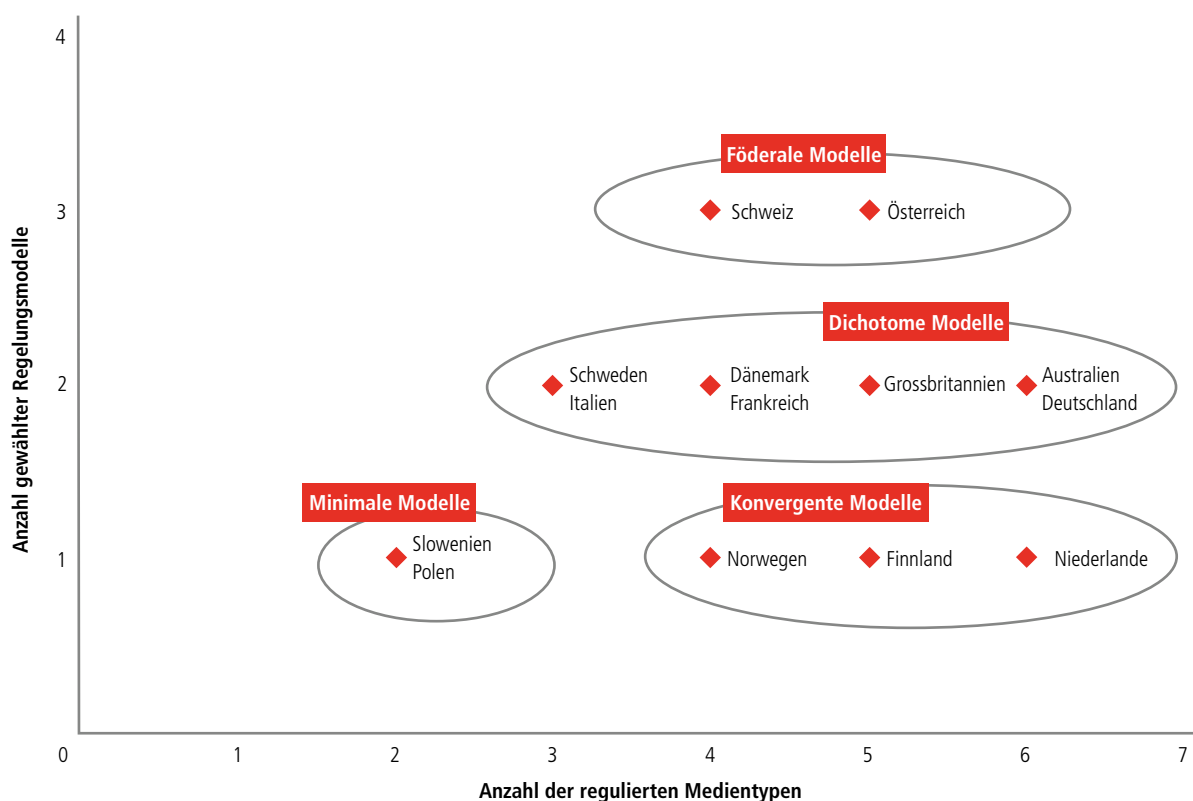
Mit Australien, Deutschland und den Niederlanden weisen nur drei der untersuchten Länder einen alle Medien

übergreifenden spezifischen Regelungsrahmen im Jugendmedienschutz auf. Alle übrigen untersuchten Staaten haben Regelungssysteme etabliert, die allenfalls nur einzelne Medientypen konvergent regulieren – typischerweise Kino und DVD, Fernsehen und Video-on-Demand oder Kino, DVD und Fernsehen. Die Einordnung der untersuchten Länder auf einer Matrix nach Anzahl der vom Rechtsrahmen erfassten Medientypen sowie nach Anzahl der unterschiedlichen Regelungsmodelle, d.h. unterschiedlichen Gesetzeswerken mit abweichenden Regelungsansätzen, ergibt vier grob kategorisierbare Gruppen (vgl. Grafik G1):

- Staaten, die nur wenige Medientypen (v.a. TV und Video-on-Demand) gesetzlich regulieren und dabei einem einzigen Regelungsmodell folgen («minimale Modelle»),
- Staaten, welche die Mehrzahl der Medientypen regulatorisch erfassen und dabei ein medienübergreifendes Regelungsmodell gewählt haben («konvergente Modelle»),
- Staaten, in denen für Offline-Medien (v.a. Kino, DVD, Games) ein anderes Regelungsmodell als für elektronisch übermittelte Medien (v.a. TV, Video-on-Demand, Online) gilt («dichotome Modelle»), sowie

Cluster der Länder nach Anzahl regulierter Medientypen und Regelungsmodellen

G1



Quelle: Lit. Schulz et al.

- Staaten, die aufgrund föderaler Strukturen mehr als drei Regelungsmodelle bzw. geltende gesetzliche Rahmen aufweisen («föderale Modelle»).

Im Einzelnen fällt der hohe Harmonisierungsgrad bei audiovisuellen Medien auf, was inhaltliche Anknüpfungspunkte, Vorgaben und Schutzinstrumente angeht; dies ist vor allem der Umsetzung der europäischen AVMD-Richtlinie geschuldet. Je nach Land sind die *Steuerungsansätze* dabei jedoch unterschiedlich ausgestaltet: Die Bandbreite reicht von rein staatlich geprägten, traditionellen Ordnungsrahmen, über ko-regulative Ansätze, bei denen Institutionen oder Kodizes der Selbstkontrolle staatlich anerkannt und überwacht werden, bis hin zum Fehlen formalgesetzlicher Vorgaben für bestimmte Medien, deren Branche lediglich die reine Selbstregulierung bzw. freiwillige Selbstverpflichtung kennt (z. B. Kino, Games).

Eine hohe Übereinstimmung findet sich auch bei den durch die untersuchten Länder gewählten *Schutzinstrumente* im Jugendmedienschutz: So enthalten Straf- und Jugendschutzgesetze in praktisch allen Ländern absolute Abgabe- bzw. Verbreitungsbeschränkungen, vor allem im Hinblick auf gewaltverherrlichende, extrem- sowie kinderpornografische Darstellungen. Für Medieninhalte, die lediglich für bestimmte Altersgruppen geeignet sind, sehen die Regelungsrahmen Formen von Altersfreigaben vor. An diese Alterseinstufungen knüpfen die Vorgaben dann in der Regel physische Abgabe- oder Zugangsbeschränkungen, zeitliche Verbreitungslimitierungen, technische Zugangshürden oder Informations- bzw. Kennzeichnungspflichten.

Die Fragmentierung des rechtlichen Rahmens setzt sich in den untersuchten Ländern oftmals auf Ebene der gesetzlich eingesetzten oder beauftragten Vollzugsinstitutionen fort: In fast allen Ländern teilen sich mehrere Akteure die Regulierungs- und/oder Aufsichtskompetenz für die unterschiedlichen Medientypen (vgl. Tabelle T2).

2 Vollständige Namen siehe Akteursglossar Lit. Schulz et al.

## Staatliche und ko-regulative jugendschutzspezifische Aufsichtsstellen<sup>2</sup>

T2

Land	Medientypen					
	Kino	DVD	Games	TV	Video-on-Demand	Online
Australien	ACB	ACB	ACB	ACMA	ACMA	ACMA
Dänemark	Medierådet	Medierådet		RTB	RTB	
Deutschland	Länder/FSK	Länder/FSK	Länder/USK	KJM/FSF	KJM/FSF/FSM/FSK online	KJM/FSM/FSK online/USK online
Finnland	KAVI	KAVI	KAVI/PEGI	KAVI	KAVI	
Frankreich	Kultusministerium		Strafverfolgungsbehörde	CSA	CSA	
Grossbritannien	BBFC	BBFC	VSC/PEGI	OFCOM	OFCOM/ATVOD	
Italien	CRC			AGCOM/CMM	AGCOM/CMM	
Niederlande	NICAM	NICAM	NICAM/PEGI	NICAM/CvdM	NICAM/CvdM	NICAM/CvdM (nur öff.-rechtl. Rundfunk)
Norwegen	Medietilsynet	Medietilsynet		Medietilsynet	Medietilsynet	
Österreich	Länder	Länder	Länder	KommAustria	KommAustria	
Polen				KRRIT	KRRIT	
Schweden	Statens medieråd			SBA	SBA	
Schweiz	Kantone	Kantone	Kantone	BAKOM		(KOBİK als Koordinationsstelle)
Slowenien				APEK*	APEK*	

Quelle: Lit. Schulz et al.

Auch im Bereich der Aufsicht ist eine Trennung zwischen verkörperten Medienprodukten einerseits (Offline-Medien) und elektronisch übermittelten Medieninhalten andererseits (Online-Medien) deutlich zu erkennen. Soweit ein Land grundsätzlich über einen «konvergenten Regulierer» verfügt (z.B. Ofcom/Grossbritannien; APEK/Slowenien;<sup>3</sup> AGCOM/Italien), bezieht sich die Konvergenz auf eine zentrale Zuständigkeit für Rundfunk und Telekommunikation, nicht aber auf eine konvergente Aufsicht über den gesamten Jugendmedienschutz. Aus jugendschutzrechtlicher Sicht konvergente Aufsichtsstellen weisen ausschliesslich die Niederlande, Finnland und Norwegen auf. Doch auch dort können Aufsichtsbefugnisse über Zutritts- und Abgabebeschränkungen in den Händen der jeweiligen kommunalen Ordnungsbehörden liegen. Einen vertikal vollständig integrierten Jugendschutzregulierer, der sowohl die Altersklassifizierungen als auch die Umsetzungskontrolle und den Vollzug medientypenübergreifend innehat, gibt es in keinem der untersuchten Länder.

Die systematische Verschränkung der oftmals fragmentierten Rechts- und Aufsichtsrahmen wird zusätzlich dadurch erschwert, dass die meisten Regelungsrahmen statisch sind und kaum flexibel auf Veränderungen in der Praxis reagieren können. Auch hat sich nur in wenigen Ländern eine eigentliche Evaluationskultur etabliert, in deren Rahmen technische oder angebotsbezogene Entwicklungen systematisch erfasst und deren Konsequenzen für das derzeitige Regelungsmodell untersucht würden. Dadurch werden oft nur einzelne Normen angepasst oder optimiert – und dies meist erst nach gesellschaftlich und medial breit diskutierten Einzelfällen oder Skandalen. Dennoch: Viele der Länder haben die drängenden Problembereiche grundsätzlich als handlungsrelevant erkannt, wobei der gesellschaftliche und politische Diskurs sich allerdings in deutlich unterschiedlichen Stadien befindet.

## Identifizierung von Good Practice

Anschliessend an den internationalen Vergleich identifiziert die Studie Good-Practice-Beispiele. In einem ersten Schritt wurden die Lösungsansätze daraufhin bewertet, wie diese auf die in bisherigen Studien gefundenen Herausforderungen für den Jugendmedienschutz reagieren oder reagieren können. Nach einer Begutachtung der formal-rechtlichen Situation wurde aus steuerungstheoretischer Perspektive bewertet, inwieweit die gewählte Norm formal zur Problemlösung beiträgt (*adequacy check*). Darauf aufbauend und auf Basis der deskriptiven Daten zu den Regulierungsmodellen der untersuchten Länder folgte eine Prüfung der tatsächlichen Funktion der Systeme in der Praxis (*compliance check*). Bei Hinweisen auf Implementations-, Umset-

zungs- oder Vollzugshürden wurden mit Hilfe der Country-Correspondents die potenziell kritischen Elemente identifiziert.

Auch wenn die vergleichenden Analysen keinen zukunfts-offenen Gesamtansatz zu identifizieren vermochten, zeigt die Untersuchung einzelner Regelungsstrukturen eine Vielzahl von kleinteiligeren Good-Practice-Ansätzen auf, die als Bestandteile eines modernen Jugendschutzrahmens in Frage kommen. Die Studie weist hier darauf hin, dass Good Practice immer auch ein kontextabhängiger Begriff ist: Die eine gute Regulierungspraxis gibt es nicht. Ihre Qualität zeigt sich erst in einer Gesamtschau, unter Berücksichtigung einer Reihe sie umgebender Faktoren. Als zentrales Kriterium von Good Practice reicht nicht nur die Eignung eines Lösungsansatzes aus, das anvisierte Steuerungsziel tatsächlich erreichen zu können, sondern er muss als besonders durchdachtes, empfehlenswertes und die jeweiligen Kontextbedingungen berücksichtigendes Konzept erscheinen. Grundlegende Kriterien guter Regulierung, die als eine Art Meta-Anforderung gelten könnten, sind zudem aus den allgemeinen Grundsätzen der Good Governance abzuleiten. Die Studie nutzt auch diese Kriterien, um Good Practice im Jugendmedienschutz zu identifizieren.

Beim inhaltsbezogenen Zugangsschutz fallen medienübergreifende Klassifikations- und Aufsichtsstellen positiv auf, deren zentrale Altersklassifizierungen als Anknüpfungspunkt weiterer Regelungen dienen; eine einheitliche Kennzeichnungspraxis ist dabei eine wichtige Voraussetzung für die Bekanntheit und Akzeptanz eines Systems. Zeitgemäss sind neben den bestehenden Zugangs- und Abgabebeschränkungen insbesondere technische Schutzmöglichkeiten. Ihr Einsatz auf Anbieter- wie auf Nutzerseite bedarf dabei aber unterstützender Anreizsysteme, z.B. durch rechtliche Privilegierungen oder Haftungserleichterungen für Anbieter, die entsprechende Schutzinstrumente einsetzen.

Neben den spezifischen identifiziert die Studie auch allgemeine Good-Practice-Ansätze, wie ein Jugendschutzsystem adäquat auf die identifizierten Steuerungs-herausforderungen reagieren kann. Zu solchen Ansätzen gehören etwa die ausdrückliche staatliche Positionierung zum Politikfeld Jugendschutz, die Bündelung von Entscheidungsmacht und Expertise in der Jugend(schutz) politik, eine systematische Wissensverarbeitung auf der Ebene der politischen Akteure – etwa von wissenschaftlichen Erkenntnissen, aber auch von Anbieterwissen – sowie Formen der Delegation und Flexibilisierung von Jugendschutzentscheidungen. Die Untersuchung stellt Länder vor, deren Jugendschutzsysteme die relevanten Akteure systematisch einbeziehen, inter- bzw. suprana-

3 Seit Januar 2014: AKOS

tionale Kooperationsformen eingehen oder Eltern und Kinder in besonderer Weise ermächtigen und zur Übernahme von Verantwortung aktivieren.

## Übertragbarkeit auf die Schweiz

Doch welche dieser Good-Practice-Ansätze lassen sich nun auf die Schweiz übertragen? Zur Beantwortung dieser Frage wurden die als erfolgreich identifizierten Regulierungsansätze in einer ersten Welle von Gruppendiskussionen mit Schweizer Expertinnen und Experten aus Medienrecht, Medienpädagogik, Medienpsychologie, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie Politikwissenschaft auf ihre Eignung zur Bewältigung der erkannten Probleme des Jugendmedienschutzes sowie auf ihre Kompatibilität mit dem schweizerischen politischen System beurteilt. Auf Basis der Erkenntnisse aus den Gruppendiskussionen wurden Handlungsoptionen entwickelt, die in einer zweiten Welle von Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten aus den betroffenen Branchen, aus Bundes- und Kantonsverwaltungen sowie der Wissenschaft vertieft diskutiert wurden. Ziel war es, eine themenspezifische und umsetzungsorientierte Einschätzung der vorgeschlagenen Regulierungsmassnahmen zu treffen.

Auf der Grundlage der Diskussionen formuliert die Studie abschliessend zehn Handlungsempfehlungen, die teils struktureller Natur sind, teils konkrete Instrumente und/oder Prozesse vorschlagen. So empfiehlt die Untersuchung den Aufbau eines lernfähigen Jugendmedienschutzsystems mit klar definierten Zielen und Leitvorgaben für die Ermittlung von Steuerungsbedarf und -optionen sowie die Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für Jugendmedienschutz. Im Verhältnis von Staat und Branchen sieht die Studie eine wichtige Chance darin, Initiativen der Medien- und Telekommunikationsbranche systematisch zu fordern und zu fördern und ein Forum für die Formulierung von Erwartungshaltungen, aber auch für den Erfahrungsaustausch zu etablieren. Neben den bereits engagierten Unternehmen sollten in Zukunft auch und vor allem diejenigen Branchen und Unternehmen angesprochen werden, deren Verantwortungsübernahme bisher begrenzt ist.

Als spezifische Jugendschutzansätze empfiehlt die Studie die Schaffung einer medienübergreifenden Alterskennzeichnung von Inhalten, die Entwicklung von Instrumenten für die verbesserte Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen sowie die Schaffung einer zentralen Jugendschutzombudsstelle als Anlaufpunkt und Triagestelle für Eltern und Kinder. Im Hinblick auf die existierenden Ordnungsrahmen im Konsumenten-, Persönlichkeits- und Datenschutzrecht verweist die Studie

auf die Wichtigkeit der Überprüfung, inwieweit die Aufnahme kinderspezifischer Regelungen dort jeweils nötig erscheint. Eine weitere Handlungsempfehlung bezieht sich auf die systematischere Verschränkung von Jugendschutz mit Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenz und Einzelinstrumenten wie der institutionalisierten Förderung kindgerechter Inhalte.

In Beurteilung der Erfolgsaussichten ihrer Empfehlungen kommt die Studie vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Ländern zum Schluss, dass eine wirkungsvolle Implementation im Jugendschutz vor allem zwei Punkte beachten sollte. Zum einen erscheint eine moderne Steuerung im Jugendschutz nur bei einer frühzeitigen, systematischen und institutionalisierten Einbeziehung der Inhalteanbieter und Infrastrukturbetreiber in die regulatorischen Diskurse möglich. Zum anderen hätte ein erfolversprechender Impuls zur Etablierung entsprechender Gesprächsplattformen sowie zur Teilnahme der bereits engagierten und der im Jugendschutz noch nicht aktiven Unternehmen in erster Linie vom Staat auszugehen.

## Forschungsbericht

Wolfgang Schulz, Stephan Dreyer, Kevin Dankert, Manuel Puppis, Matthias Künzler und Christian Wassmer, *Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich*. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 12/15: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) → Praxis → Forschung → Forschungspublikationen

Stephan Dreyer, Diplom-Jurist, Wissenschaftlicher Referent  
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg  
E-Mail: [s.dreyer@hans-bredow-institut.de](mailto:s.dreyer@hans-bredow-institut.de)

Prof. Dr. Manuel Puppis, Associate Professor für Medienstrukturen und Mediensysteme am Department für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung DCM der Universität Fribourg  
E-Mail: [manuel.puppis@unifr.ch](mailto:manuel.puppis@unifr.ch)

Christian Wassmer, lic. rer. soc., Oberassistent am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich  
E-Mail: [ch.wassmer@ipmz.uzh.ch](mailto:ch.wassmer@ipmz.uzh.ch)