

# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Bericht im Rahmen des nationalen Programms  
Jugend und Medien*

## *Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich*

*Forschungsbericht Nr. 12/15*



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](http://www.jugendundmedien.ch)

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

**Autoren:** Wolfgang Schulz, Stephan Dreyer, Kevin Dankert, HBI  
Manuel Puppis, DCM, Universität Fribourg  
Matthias Künzler, IMP, HTW Chur  
Christian Wassmer, IPMZ, Universität Zürich  
Hans-Bredow-Institut (HBI)  
Rothenbaumchaussee 36  
D-20148 Hamburg  
Tel.: (+49 40) 450 217-0 / Fax.: (+49 40) 450 217-77  
E-mail: [info@hans-bredow-institut.de](mailto:info@hans-bredow-institut.de)  
Internet: [www.hans-bredow-institut.de](http://www.hans-bredow-institut.de)

**Auskünfte:** Bundesamt für Sozialversicherungen  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft  
Programm Jugend und Medien  
Thomas Vollmer  
Effingerstrasse 20  
CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0)58 463 82 58  
E-mail: [thomas.vollmer@bsv.admin.ch](mailto: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:** 318.010.12/15d



**HANS-BREDOW-INSTITUT**  
für Medienforschung an der Universität Hamburg



**UNIVERSITÉ DE FRIBOURG**  
**UNIVERSITÄT FREIBURG**



## **Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich**

### **– Schlussbericht –**

Autoren:

Wolfgang Schulz, Hans-Bredow-Institut

Stephan Dreyer, Hans-Bredow-Institut

Kevin Dankert, Hans-Bredow-Institut

Manuel Puppis, DCM, Universität Fribourg

Matthias Künzler, IMP, HTW Chur

Christian Wassmer, IPMZ, Universität Zürich

Hamburg, am 28. November 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 „Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich“ liegen nun vor. Der vom Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg in Zusammenarbeit mit der Universität Freiburg, der HTW Chur und dem IPMZ Zürich erarbeitete Bericht stellt die Regulierungssysteme von 14 ausgewählten Ländern im Vergleich dar und zeigt auf, welche Ansätze guter Praxis bestehen und inwieweit diese auf die Schweiz übertragbar sind.

Aus Sicht der Autoren muss ein modernes Jugendmedienschutzsystem in der Lage sein, auf aktuelle Entwicklungen schnell zu reagieren. Angesichts der dynamischen Medienentwicklung und der weltweiten Anbieter- und Angebotsstrukturen im Bereich des Internets und von digitalen Unterhaltungsmedien haben sich Systeme der Ko- und Selbstregulierung bewährt. Diese basieren auf einer engen Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren und den Medienbranchen. Der Staat schafft einen gesetzlichen Rahmen für den Jugendmedienschutz sowie Dialogplattformen und Koordinationsstrukturen auf nationaler Ebene. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung von Regulierungsmassnahmen wird an nachgelagerte Stellen oder die Industrie delegiert. Dabei ist gemäss den Autoren der Studie von zentraler Bedeutung, dass sich die relevanten Akteure gemeinsam auf Schutzziele und die prioritären Problemlagen verständigen, diese auf Basis eines Monitorings der aktuellen Entwicklungen regelmässig überprüfen und die Regulierungsaktivitäten entsprechend anpassen und weiterentwickeln. Dabei sollten möglichst einheitliche und medienübergreifende Alterskennzeichnungen für ungeeignete Inhalte zur Anwendung kommen, die Verstärkung der Selbstregulierung durch die Medienbranchen gefördert sowie spezifische Jugendschutzbestimmungen im Konsumenten- und Datenschutz geprüft werden. Weiter sei wichtig, dass Regulierungsmassnahmen eng verzahnt werden mit Massnahmen zur Förderung von Medienkompetenzen. Kinder, Jugendliche, Eltern und Betreuungspersonen müssten über Ansprechstellen verfügen, an die sie sich mit Fragen und bei Problemen wenden könnten. Schliesslich sollte eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgen.

Der Bericht gibt zehn Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz ab.

Im Namen der Steuergruppe des Nationalen Programms Jugend und Medien

Ludwig Gärtner

Bundesamt für Sozialversicherungen

Stellvertretender Direktor und 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 « Identification des bonnes pratiques dans la protection des jeunes face aux médias en comparaison internationale » sont disponibles. Le rapport rédigé par l'institut de recherche médiatique Hans-Bredow de l'Université de Hambourg, en collaboration avec l'Université de Fribourg et la Haute école de technique et d'économie (HTW) de Coire, fournit une comparaison internationale des systèmes de régulation dans quatorze pays, relève les bonnes pratiques en la matière et examine les possibilités de transposition en Suisse.

Du point de vue des auteurs, un système moderne de protection de la jeunesse doit être en mesure de réagir rapidement aux derniers développements. Vu la vitesse à laquelle les médias numériques évoluent et le caractère planétaire des offres et des fournisseurs dans le domaine de l'Internet et des médias de divertissement numériques, les systèmes d'auto- et de corégulation ont fait leurs preuves. Ils se fondent sur une collaboration étroite entre les acteurs étatiques et la branche des médias. L'Etat assure la création d'un cadre légal pour la protection des jeunes face aux médias, et la mise en place de plateformes de discussion et de structures de coordination au niveau national. La conception et l'application des mesures de régulation sont déléguées aux services subordonnés ou à l'industrie. De l'avis des auteurs de l'étude, il est primordial, à cet égard, que les acteurs s'accordent sur les objectifs de protection et les problématiques prioritaires, qu'ils les évaluent régulièrement sur la base d'un monitoring des développements et qu'ils adaptent et étendent en conséquence les activités de régulation. Il serait souhaitable d'appliquer une classification par âge des contenus qui soit aussi uniforme que possible et valable pour tous les médias, d'encourager le renforcement de l'auto-régulation par la branche des médias et d'examiner l'introduction de dispositions spécifiques à la protection de la jeunesse dans les lois sur la protection des consommateurs et sur la protection des données. De plus, les mesures de régulation devraient être étroitement liées aux efforts de développement des compétences médiatiques. Les chercheurs recommandent également la mise en place de points de contact auxquels les enfants, les jeunes, les parents et les personnes de référence puissent s'adresser avec leurs questions et leurs problèmes. Enfin, la coopération transfrontalière devrait être renforcée.

Le rapport livre dix recommandations pour l'aménagement de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse.

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

Ludwig Gärtner

Office fédéral des assurances sociales

Directeur suppléant et 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 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 «Individuazione di esempi di buone pratiche nella protezione della gioventù dai rischi dei media nel raffronto internazionale» sono ora disponibili. Elaborato dall'Istituto Hans Bredow per la ricerca sui media (Università di Amburgo) in collaborazione con l'Università di Friburgo e la Scuola universitaria di scienze applicate per la tecnica e l'economia (HTW) di Coira, il rapporto confronta i modelli di regolamentazione di un campione di 14 Paesi al fine di individuare approcci di buone pratiche e indicare in che misura questi sono trasferibili in Svizzera.

Gli autori dello studio ritengono che un moderno sistema di protezione della gioventù dai rischi dei media debba essere in grado di reagire tempestivamente ai nuovi sviluppi. Considerati l'evoluzione dinamica dei media e il raggio d'azione internazionale delle strutture dei fornitori di prestazioni e dell'offerta nei settori di Internet e dei media d'intrattenimento digitali, i migliori risultati si registrano con sistemi di coregolamentazione e autoregolamentazione, che si basano su una stretta collaborazione tra gli attori statali e il settore dei media. Lo Stato crea un quadro giuridico per la protezione della gioventù dai rischi dei media nonché piattaforme di dialogo e strutture di coordinamento a livello nazionale. L'impostazione concreta e l'attuazione delle misure di regolamentazione sono poi delegate ad organi sottostanti o all'industria. Lo studio sottolinea al riguardo l'importanza fondamentale dell'intesa tra i principali attori del settore quanto agli obiettivi della protezione e ai problemi prioritari nonché alla necessità di riesaminarli regolarmente sulla base di un monitoraggio dell'evoluzione del momento per poter adeguare e sviluppare di conseguenza le attività di regolamentazione. In questo contesto bisognerebbe utilizzare caratterizzazioni dei contenuti dei diversi media in funzione dell'età il più uniformi possibile, promuovere il rafforzamento dell'autoregolamentazione nel settore dei media e vagliare l'adozione di disposizioni specifiche per la protezione della gioventù in materia di protezione dei consumatori e dei dati. È inoltre importante che le misure di regolamentazione siano strettamente associate a misure per la promozione delle competenze medialità. I bambini, i giovani, i genitori e le persone con compiti educativi dovrebbero disporre di servizi competenti cui potersi rivolgere in caso di domande e problemi. Infine, andrebbe rafforzata la collaborazione a livello internazionale.

Gli autori dello studio formulano dieci raccomandazioni su come impostare in futuro la protezione dei bambini e dei giovani dai rischi dei media in Svizzera.

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

Ludwig Gärtner

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Direttore supplente e 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 “Identifying Good Practice in the Protection of Minors in the Media Environment – an International Comparison” are now available. The report prepared by the Hans Bredow Institute at the University of Hamburg in cooperation with the University of Fribourg and the University of Applied Sciences HTW Chur compares the regulatory systems of fourteen selected countries and shows what good practices exist and to what degree they are transferable to Switzerland.

From the authors' point of view, a modern system for protecting minors from harmful media must be in a position to react quickly to current developments. In view of the dynamic development of media today and the worldwide provision and supply structures of the Internet and digital entertainment media, systems of co-regulation and self-regulation based on close cooperation between the state and the media industry have proven their worth. The state creates a legal framework for the protection of minors in the media environment as well as dialogue platforms and coordination structures at the national level. The concrete design and implementation of regulatory measures is delegated downstream or to industry. In the process, the authors of the study believe it is crucial for the relevant parties to reach common agreement on the aims of protection and the priority of problems, to review them regularly on the basis of monitoring current developments, and to adjust or refine any regulatory activities accordingly. Age ratings for unsuitable content should be applied which are, as far as possible, valid uniformly and across all media, increased self-regulation should be promoted by the media industry and specific provisions for the protection of minors in consumer and data protection should be reviewed. Further, it is important to mesh regulatory measures closely with measures for the promotion of media competence. Children, young people, parents and care givers need contact partners to whom they can turn with their questions and problems. Finally, there should be increased cooperation across borders.

The report offers ten recommendations for the future design of child and youth media protection in Switzerland.

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

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



## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	VII
Zusammenfassung	IX
Résumé	XV
Riassunto	XXI
Summary	XXIX
<b>1 Erkenntnisinteresse und Gang der Darstellung</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodik und Analyseschritte</b>	<b>3</b>
2.1 Auswahl der Länder und Untersuchungskriterien	3
2.2 Komparative Analyse der Modelle	6
2.3 Identifizierung von Good Practice	7
2.4 Prüfung der Übertragbarkeit auf die Schweiz	8
<b>3 Beschreibung der im Jugendmedienschutz beobachtbaren Herausforderungen</b>	<b>13</b>
3.1 Beobachtbare Herausforderungen von Jugendmedienschutzregulierung	13
3.2 Herausforderungen systematischer Problemlagen	14
3.2.1 Kind als Rezipient	14
3.2.2 Kind als Marktteilnehmer	14
3.2.3 Kind als Betroffener im Rahmen von Individualkommunikation	15
3.2.4 Kind als selbst Handelnder in der Individualkommunikation	15
3.3 Priorisierte einzelne Problemlagen	16
<b>4 Komparative Analyse der untersuchten Regulierungssysteme</b>	<b>17</b>
4.1 Vergleichende Gesamtmodellbetrachtung und der Faktor „Jugendschutzkultur“	17
4.1.1 Bedeutung und Schutzziele gesetzlichen Jugendmedienschutzes	17
4.1.2 Gesetzliche Rechtsrahmen im Jugendmedienschutz	18
4.1.3 Konvergenz und Fragmentierung nationaler Rechtsrahmen	21
4.1.4 Regulierte Sachverhalte	23
4.1.5 Evaluationen und Flexibilität der Regelungssysteme	26
4.1.6 Aktuelle rechtliche Debatten	26
4.2 Vergleich der medien-spezifischen Regulierungskonzepte	27
4.2.1 Regulierungskonzepte	27
4.2.2 Medienspezifische Schutzansätze und -instrumente	33
4.2.3 Sanktionen & Anreize	39
4.3 Vergleich der institutionellen Jugendschutzakteure in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft	40
4.3.1 Konvergenz der zuständigen Stellen	40
4.3.2 Organisation	42
4.3.3 Finanzierung	45
4.3.4 Koordinations- und Kooperationsformen	45
4.4 Vergleich der den rechtlichen Jugendschutz begleitenden Maßnahmen	46
4.5 Einordnung der europäischen Jugendschutzaktivitäten	49

4.5.1	Die Europäische Union	50
4.5.2	Der Europarat	52
<b>5</b>	<b>Ansatz zur Identifizierung von Good Practice im Jugendmedienschutz</b>	<b>55</b>
5.1	Anforderungen an Good Practice aus Sicht eines „Good Governance“-Ansatzes	55
5.2	Problembezogene Anforderungen an Good Practice im Jugendmedienschutz	57
5.3	Caveats: Kontextfaktoren	59
<b>6</b>	<b>Analyse der untersuchten Regulierungssysteme im Hinblick auf Good Practice</b>	<b>63</b>
6.1	Inhaltebezogener Zugangsschutz	63
6.1.1	Regulierungskonzepte bzgl. der Klassifikations- und Aufsichtsstellen	63
6.1.2	Altersklassifizierungen als Anknüpfungspunkt weiterer Regelungen	68
6.1.2.1	Anwendungsbereich und Konvergenz der Altersklassifizierung	68
6.1.2.2	Verfahren der Inhaltsbewertung	71
6.1.2.3	Rechtliche Pflicht zu Klassifizierung und Kennzeichnung	72
6.1.2.4	Gründe für die Altersbewertung: Content Descriptors	73
6.1.2.5	Hinweis auf interaktive Funktionalitäten: Feature Descriptors	73
6.1.2.6	Bekanntheit und Akzeptanz des Systems als Wirksamkeitsvoraussetzung	74
6.1.3	Anknüpfen an die Altersklassifizierung: Zugangs- und Abgabebeschränkungen	75
6.1.3.1	Technische Schutzmöglichkeiten	75
6.1.3.2	Vollzug und Sanktionen	77
6.2	Konsumentenschützender Jugendschutz	79
6.3	Individualkommunikationsbezogener Jugendschutz	81
6.3.1	Effektiver Rechtsrahmen für Persönlichkeitsschutz im Internet	81
6.3.2	Anreizsysteme zur Unterstützung von technischen Hilfsmitteln	82
6.4	Datenschützender Jugendschutz	83
6.5	Reaktionen auf allgemeine Steuerungsherausforderungen des Jugendmedienschutzes	84
6.5.1	Ausdrückliche staatliche Positionierung zum Politikfeld Jugendschutz	84
6.5.2	Bündelung von Entscheidungsmacht und Expertise in der Jugend(schutz)politik	84
6.5.3	Evidence-based policy: Wissensverarbeitung im Jugendschutz	86
6.5.4	Delegation und Flexibilisierung von Jugendschutzentscheidungen	89
6.5.5	Finanzierung des Systems und sachgerechte Ausstattung der entscheidenden Akteure	91
6.5.6	Akteursinkludierender Jugendschutz	93
6.5.7	Grenzüberschreitender Jugendschutz	95
6.5.8	Elternaktivierender Jugendschutz	96
6.5.9	Kinderermächtigender und kinderaktivierender Jugendschutz	97
<b>7</b>	<b>Diskussion der Übertragbarkeit der Good Practice-Modelle auf die Schweiz</b>	<b>99</b>
7.1	Priorisierung der Problemfelder	99
7.1.1	Kind als Rezipient und Kommunikationsteilnehmer	99
7.1.2	Risiken des Daten- und Persönlichkeitsschutzes	100
7.1.3	Weitere Risiken	101
7.2	Diskussion von Lösungsoptionen für den Schweizer Jugendmedienschutz	101
7.2.1	Kind als Rezipient	101
7.2.2	Kind als Kommunikationsteilnehmer	103

7.2.3	Daten- und Persönlichkeitsschutz	104
7.2.4	Übergreifende Lösungsoptionen	105
<b>8</b>	<b>Good Practice im Jugendmedienschutz: Handlungsempfehlungen für die Schweiz</b>	<b>111</b>
8.1	Etablierung von Ansätzen für ein lernfähiges Jugendmedienschutzsystem mit klar definierten Zielen	112
8.2	Leitvorgaben für die Ermittlung von Steuerungsbedarfen und -optionen	113
8.3	Etablierung einer zentralen Koordinationsstelle für Jugendmedienschutz	114
8.3.1	Herleitung der Empfehlung	114
8.3.2	Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussionen	114
8.4	Förderung von Initiativen der Medien- und Telekommunikationsbranche	115
8.4.1	Herleitung der Empfehlung	115
8.4.2	Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion	117
8.5	Schaffung medienübergreifender Alterskennzeichnungen von Inhalten	120
8.5.1	Herleitung der Empfehlung	120
8.5.2	Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion	121
8.6	Verbesserte Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen	125
8.6.1	Herleitung der Empfehlung	125
8.6.2	Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion	126
8.7	Schaffung einer zentralen Jugendschutzombudsstelle	132
8.7.1	Herleitung der Empfehlung	132
8.7.2	Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion	132
8.8	Strafrecht, Persönlichkeits- und Datenschutz	133
8.9	Verschränkung von Jugendschutz mit Förderung von Medienkompetenz	134
8.10	Förderung kindgerechter Inhalte	135
8.10.1	Herleitung der Empfehlung	135
8.10.2	Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion	135
<b>9</b>	<b>Konklusion und Ausblick</b>	<b>139</b>
<b>10</b>	<b>Die Handlungsempfehlungen im Überblick</b>	<b>141</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>145</b>
	<b>Akteursglossar</b>	<b>149</b>



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überblick über die analysierten Länder und die eingesetzten Country Correspondents	4
Tabelle 2:	Betrachtungsdimensionen und Analysekriterien der deskriptiven Länderberichte	5
Tabelle 3:	Vergleichsdimensionen und Vergleichskriterien der komparativen Analysen	6
Tabelle 4:	Expertinnen und Experten der Gruppendiskussionen der ersten Welle	10
Tabelle 5:	Expertinnen und Experten der Gruppendiskussionen der zweiten Welle	11
Tabelle 6:	Welche Medientypen umfasst der jugendschutzgesetzliche Rechtsrahmen?	19
Tabelle 7:	Überblick über staatliche oder staatlich eingebundene Regulierungskonzepte	29
Tabelle 8:	Überblick über gewählte Schutzkonzepte (Beispiele)	34
Tabelle 9:	Altersstufen der gesetzlich vorgesehenen Inhaltsbewertungssysteme (medientypenneutral)	36
Tabelle 10:	Alterskennzeichen der gesetzlich vorgesehenen Klassifikationssysteme	37
Tabelle 11:	Staatliche und ko-regulative jugendschutzspezifische Aufsichtsstellen nach Medientypen*	41
Tabelle 12:	Überblick über Organisationsformen der zuständigen Stellen	43
Tabelle 13:	Beispiele für Regelungsort und -breite von begleitenden Maßnahmen	49
Tabelle 14:	Beispiele für Delegationsformen im Jugendmedienschutz	91



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Cluster der Länder nach Anzahl regulierter Medientypen und Regelungsmodellen	22
Abbildung 2:	Basiskategorien jugendschutzrelevanter Medieninhalte	24
Abbildung 3:	Häufigkeit von Regulierungskonzepten im Hinblick auf einzelne Medientypen	28
Abbildung 4:	Verteilung Ko-Regulierungsformen absolut	32
Abbildung 5:	Verbreitung von Regulierungsansätzen insgesamt	33
Abbildung 6:	Häufigkeiten einzelner Altersstufen, absolut (PEGI wurde als ein System gezählt)	38
Abbildung 7:	Anzahl der Alterskennzeichen im Ländervergleich	39
Abbildung 8:	Absolute* Anzahl der im Regelungsrahmen eines Landes zuständigen Stellen (medientypenübergreifend)	42
Abbildung 9:	Arten der zuständigen Aufsichtsstellen (vereinfacht)	43
Abbildung 10:	Begleitende positive Jugendschutzmaßnahmen	48
Abbildung 11:	Systematisierung regulatorischer Antworten auf Problemlagen für Kinder und Jugendliche	58
Abbildung 12:	Good Practice bei Altersklassifizierungssystemen	69
Abbildung 13:	Flexibilisierung und Rückbindung an die Mediennutzung	88
Abbildung 14:	Optionen der Entscheidungsdelegation	90



## Zusammenfassung

Jugendschutz trifft vor dem Hintergrund neuer Anbieter- und Angebotsstrukturen, neuer Technologien und aktueller Entwicklungen der Medienausstattung und -nutzung von Minderjährigen auf eine Vielzahl neuer Herausforderungen. Ein modernes Jugendschutzsystem sollte auf diese Entwicklungen bereits vorbereitet sein oder adäquat darauf reagieren können. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen hat das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung in Zusammenarbeit mit Kollegen des Departements für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Universität Fribourg, des Instituts für Multimedia Production der HTW Chur und des IPMZ der Universität Zürich im August 2014 eine Expertise vorgelegt, die auf Basis von 14 ausgewählten Ländern einen prägnanten Überblick über derzeitige Jugendschutzsysteme im internationalen Vergleich gibt und Ansätze guter Regulierungspraxis („Good Practice“) im Jugendschutz identifiziert. Sie diskutiert die Übertragbarkeit dieser Praktiken auf die Schweiz im Rahmen von Experteninterviews und gibt Handlungsempfehlungen für einen modernen schweizerischen Jugendmedienschutz.

### 14 Länder untersucht: Jugendmedienschutz aus vergleichender Perspektive

In einem ersten Schritt vergleicht die Studie Regulierungsmodelle in vierzehn ausgewählten Ländern nach regulatorischen Analysekriterien (Regulierungsrahmen, Steuerungsansatz, institutionelle Akteure, begleitende Präventions- und Informationsmaßnahmen). Die untersuchten Länder sind Australien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz und Slowenien.

In allen Ländern hat Jugendmedienschutz politische und gesellschaftliche Relevanz. Die Gesamtschau der Jugendschutzregulierung rückt aber in den Blick, dass keines der untersuchten Länder einen gesamthaften, alle Medientypen umfassenden Jugendschutzrahmen aufweist oder eine entsprechende Regulierungsstrategie verfolgt oder diskutiert. Vielmehr zeigen sich jeweils deutliche einzelstaatliche Pfadabhängigkeiten der Regulierung einzelner Medientypen.

Tabelle 1 zeigt, für welche Medientypen es in den untersuchten Ländern einen spezifischen Jugendschutz-Rechtsrahmen gibt. Der auf EU-Ebene durch die Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie harmonisierte Regelungsbereich für traditionelles Fernsehen und Video-on-Demand-Angebote ist praktisch durchgehend gesetzlich gerahmt. Andere elektronisch übermittelte Inhalte, die nicht unter den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen, unterliegen dagegen von allgemeinen strafrechtlichen Vorgaben abgesehen nur selten jugendschutzrechtlichen Vorgaben: Jugendmedienschutz für Online-Inhalte ist die Ausnahme (s. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Von Jugendmedienschutz umfasste Medientypen**

Land	Mediengattung					
	Kino	DVD	Games	TV	VoD	Online
Australien	*	*	*			
Dänemark						
Deutschland						
Finnland						
Frankreich						
Großbritannien						
Italien						
Niederlande						Public Service-Angebote
Norwegen						
Österreich	*	*	*			
Polen						
Schweden						
Schweiz	*	*	*			
Slowenien						

\* Föderale Strukturen mit teils abweichenden Einzelregelungen.

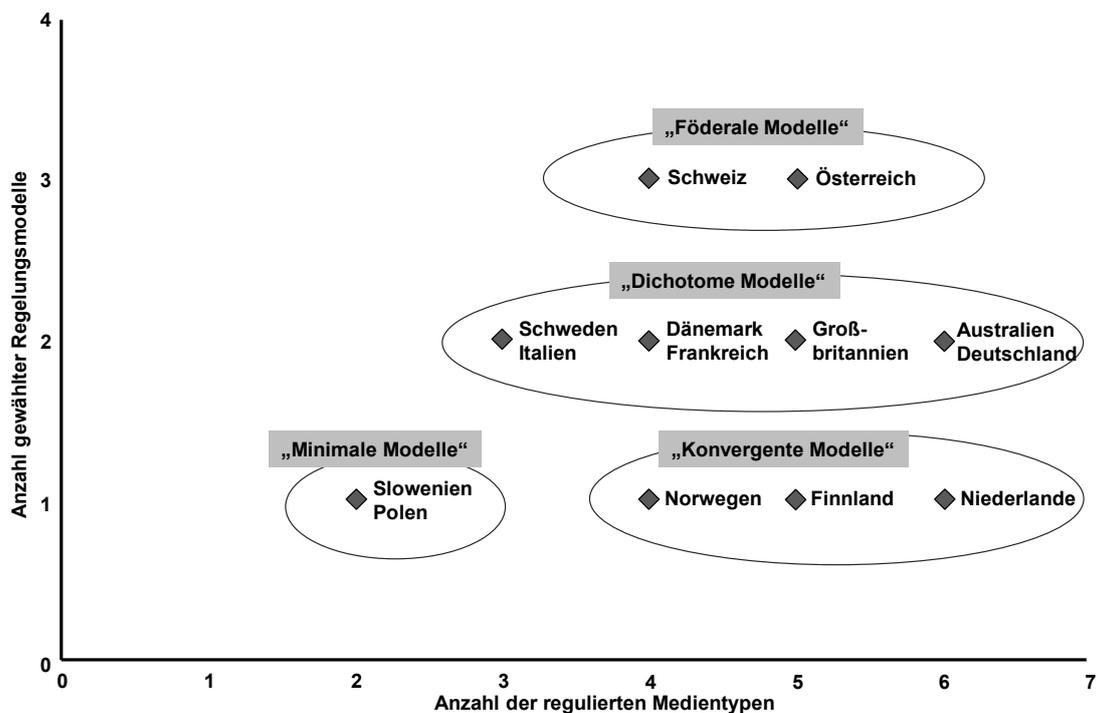
Unterschiedlich stellt sich die Lage im Hinblick auf Filmträger auf DVDs oder BluRay-Discs sowie für Games dar, die über den Einzelhandel vertrieben werden. In einigen Staaten existieren Jugendschutzvorgaben, die sich an den Vertrieb und den Handel richten, in anderen besteht dafür kein formalgesetzlicher Rahmen.

Nur drei der Länder weisen dabei einen alle Medien übergreifenden Regelungsrahmen auf; die meisten Länder haben Regelungssysteme etabliert, die (nur) zwei oder mehrere 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 umfassten Medientypen sowie nach Anzahl der unterschiedlichen Regelungsmodelle, d.h. unterschiedliche Gesetzeswerke mit abweichenden Regelungsansätzen, ergibt vier grob kategorisierbare Gruppen (siehe Abbildung 1):

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

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

**Abbildung 1: Cluster der Länder nach Anzahl regulierter Medientypen und Regelungsmodellen**



Im Einzelnen fällt auf, dass ein hoher materiell-rechtlicher Harmonisierungsgrad bei audiovisuellen Medien erreicht ist; dies ist vor allem EU-Vorgaben zuzuschreiben. Die Ausgestaltung des Steuerungsansatzes erfolgt dabei aber je nach Land ganz unterschiedlich: Teils existieren hier rein staatlich geprägte, traditionelle Ordnungsrahmen, in anderen Ländern haben sich stattdessen ko-regulative Ansätze etabliert, bei denen Institutionen oder Kodizes der Selbstkontrolle staatlich anerkannt und überwacht werden. In anderen Ländern existieren keine formalgesetzlichen Vorgaben für bestimmte Medien; hier wurden teilweise Formen der reinen Selbstregulierung bzw. freiwillige Selbstverpflichtungen etabliert (z.B. Kino, Games).

Eine hohe Übereinstimmung findet sich im Hinblick auf die in den untersuchten Ländern gewählten Schutzinstrumente im Jugendmedienschutz: So enthalten Strafgesetze und Jugendschutzgesetze in praktisch allen Ländern absolute Abgabe- bzw. Verbreitungsbeschränkungen, vor allem im Hinblick auf gewaltverherrlichende, extrem- sowie kinderpornographische Darstellungen. Für Medieninhalte, die lediglich für Erwachsene oder 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 Verbreitungsbeschränkungen, technische Zugangshürden oder Informations- oder Kennzeichnungspflichten.

Die Fragmentierung der gesetzlichen Rahmen setzt sich in den untersuchten Ländern oftmals auf Ebene der gesetzlich eingesetzten oder beauftragten Akteure fort: In fast allen Ländern sind eine Mehrzahl zuständiger Regulierer und/oder Aufsichtsstellen eingesetzt, die Kompetenzen für unterschiedliche Medientypen haben (s. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Staatliche und ko-regulative jugendschutzspezifische Aufsichtsstellen nach Medientypen\***

Land	Medientypen					
	Kino	DVD	Games	TV	VoD	Online
Australien	ACB	ACB	ACB	ACMA	ACMA	ACMA
Dänemark	Medi-erådet	Medi-erådet		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	Kulturministerium		Strafverfolgungsbehörde	CSA	CSA	
Großbritannien	BBFC	BBFC	VSC/PEGI	OFCOM	OFCOM/AT-VOD	
Italien	CRC			AGCOM/CMM	AGCOM/CMM	
Niederlande	NICAM	NICAM	NI-CAM/PEGI	NICAM/CvdM	NICAM/CvdM	NI-CAM/CvdM (nur öff.-rechtl. Rundf.)
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	

\*Auflistung der vollständigen Namen siehe Akteurglossar des Berichts

Auch im Bereich der Aufsicht ist deutlich die Trennung zwischen verkörperten Medienprodukten einerseits und elektronisch übermittelten Medieninhalten andererseits zu erkennen. Soweit ein Land grundsätzlich über einen sogenannten „konvergenten Regulierer“ verfügt (z. B. Ofcom/Großbritannien; APEK/Slowenien, seit Januar 2014: AKOS; AGCOM/Italien), bezieht sich diese Konvergenz auf

die zentrale Zuständigkeit für Rundfunk und Telekommunikation, nicht auf eine konvergente Jugendschutzaufsicht. Aus jugendschutzrechtlicher Sicht konvergente Aufsichtsstellen weisen nur die Niederlande, Finnland und Norwegen auf; doch auch hier können Aufsichtsbefugnisse in Bezug auf die Umsetzung von Zutritts- und Abgabebeschränkungen in den Händen der jeweiligen Ordnungsbehörden der Kommunen liegen. Einen vertikal vollständig integrierten Jugendschutz-regulierer, der sowohl die Altersklassifizierungen als auch die Umsetzungskontrolle und den Vollzug medientypenübergreifend innehat, gibt es nicht.

Zu den häufig fragmentierten Rechts- und Aufsichtsrahmen tritt der Umstand, dass die meisten Regelungsrahmen statisch sind und kaum flexibel auf Veränderungen in der Praxis reagieren können. Auch hat sich eine „Evaluationskultur“, in deren Rahmen diese Veränderung systematisch erfasst und ihre Konsequenzen für das derzeitige Regelungsmodell untersucht werden, nur in den wenigsten Ländern durchgesetzt. In der Praxis führt dies dazu, dass in den Ländern einzelne Normen angepasst oder optimiert werden – 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, die Bearbeitung und Abarbeitung der politischen und gesellschaftlichen Diskussionen befindet sich aber in deutlich unterschiedlichen Stadien.

### **Identifizierung von Good Practice: Was modernen Jugendmedienschutz auszeichnet**

Auch wenn sich ein zukunftsöffener Gesamtansatz bei den vergleichenden Analysen nicht fand, zeigen sich bei der Untersuchung einzelner Regelungsstrukturen eine Vielzahl von kleinteiligeren Good-Practice-Ansätzen, die als Teile 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, sondern ihre Qualität wird erst in der Zusammenschau mit einer Reihe sie umgebender Faktoren sichtbar. Als zentrales Kriterium von Good Practice reicht nicht nur die Eignung aus, das anvisierte Steuerungsziel tatsächlich erreichen zu können, sondern sie muss als besonders durchdachtes, empfehlenswertes und die Kontextbedingungen berücksichtigendes Konzept erscheinen. Derartige grundlegende Kriterien guter Regulierung, die als eine Art Meta-Anforderung fungieren, hat die politische und wissenschaftliche Diskussion um das Modell einer allgemeinen „Good Governance“ hervorgebracht. Die Studie nutzt die entsprechenden Kriterien zusätzlich, um Good Practice im Jugendmedienschutz zu identifizieren.

So fallen beim inhaltebezogenen Zugangsschutz medienübergreifende Klassifikations- und Aufsichtsstellen (positiv) auf, deren Altersklassifizierungen als Anknüpfungspunkt weiterer Regelungen dienen; eine einheitliche Kennzeichnungspraxis ist dabei eine wichtige Voraussetzung für die Bekanntheit und Akzeptanz eines Systems. Als zeitgemäße Instrumente treten neben die bestehenden Zugangs- und Abgabebeschränkungen insbesondere technische Schutzmöglichkeiten. Deren Einsatz auf Anbieter- wie auf Nutzerseite bedarf dabei unterstützender Anreizsysteme. Neben solchen spezifischen Ansätzen kann die Studie auch allgemein Good Practice identifizieren, wie ein Jugendschutzsystem auf die derzeitigen Steuerungsherausforderungen reagieren kann – wie man einen reflexiven Jugendschutz etabliert. Zu derartigen Faktoren gehört etwa die ausdrückliche staatliche Positionierung zum Politikfeld Jugendschutz, die

Bündelung von Entscheidungsmacht und Expertise in der Jugend(schutz)politik, eine gute Wissensverarbeitung sowie Formen der Delegation und Flexibilisierung von Jugendschutz-entscheidungen. Daneben stellt die Untersuchung Beispiele aus den Ländern vor, in denen Jugendschutzsysteme die

beteiligten Akteure systematisch einbeziehen, grenzüberschreitende Kooperationsformen eingehen oder Eltern und Kinder in besonderer Weise ermächtigen oder für die Verantwortungsübernahme aktivieren.

### **Übertragbarkeit auf die Schweiz: Welche Ansätze guter Regulierungspraxis sich für den schweizerischen Ordnungsrahmen eignen**

Die Prüfung der Übertragbarkeit der identifizierten Good-Practice-Ansätze erfolgte anhand der Diskussion von zuvor entwickelten Lösungsoptionen: In einer ersten Welle von Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten aus Medienrecht, Medienpädagogik, Medienpsychologie, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie Politikwissenschaft wurden die „Good Practices“ auf ihre Eignung zur Bewältigung der identifizierten Probleme sowie auf ihre Kompatibilität mit dem schweizerischen politischen System beurteilt. Auf Basis der Erkenntnisse aus den Gruppendiskussionen wurden Handlungsempfehlungen entwickelt, die in einer zweiten Welle von Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten aus den betroffenen Branchen, der Verwaltung auf Bundes- und Kantonebene und der Wissenschaft vertieft diskutiert wurden. Ziel war es, eine themenspezifische und umsetzungsorientierte Einschätzung der vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen treffen zu können.

Auf der Grundlage der Diskussionen, die die Studie im Einzelnen darstellt, stellen die Autoren schließlich zehn Handlungsempfehlungen vor, die teils struktureller Natur sind, teils konkrete Instrumente und/oder Prozesse vorschlagen. Grundsätzlicher Natur sind dabei die Empfehlungen, die Ansätze für ein lernfähiges Jugendmedienschutzsystem mit klar definierten Zielen, Leitvorgaben für die Ermittlung von Steuerungsbedarfen und -optionen sowie die Etablierung einer zentralen Koordinationsstelle für Jugendmedienschutz vorsehen. 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 entsprechenden Runden auch und vor allem diejenigen Branchen und Unternehmen berücksichtigt werden, deren Verantwortungsübernahme bisher begrenzt ist.

Spezifische Jugendschutzansätze sehen die Handlungsempfehlungen bei der Schaffung einer medienübergreifenden Alterskennzeichnung von Inhalten, bei Instrumenten für die verbesserte Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen sowie bei der Schaffung einer zentralen Jugendschutzombudsstelle als Anlaufpunkt und Triagestelle für Eltern und Kinder vor. 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.

Zwei grundlegende Einsichten der Studie für die Implementation der Empfehlungen sind, dass erstens eine moderne Steuerung im Jugendschutz nur bei einer frühzeitigen, systematischen und institutionalisierten Einbeziehung der Inhalteanbieter und Infrastrukturbetreiber in die regulatorischen Diskurse möglich ist, und dass zweitens ein erfolgversprechender 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 hätte.

## Résumé

Les nouvelles structures d'offres et de fournisseurs, les nouvelles technologies, ainsi que les derniers développements en matière d'accessibilité et d'utilisation des médias par les mineurs, mettent la protection de la jeunesse à rude épreuve. Un système moderne de protection de la jeunesse doit être préparé à ces évolutions ou être en mesure d'y réagir adéquatement. Sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, l'institut de recherche médiatique Hans-Bredow de l'Université de Hambourg a réalisé une expertise en collaboration avec des membres du département des sciences de la communication et des médias de l'Université de Fribourg, de l'Institut für Multimedia Production de la Haute école de technique et d'économie (HTW) de Coire et de l'Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) de l'Université de Zurich. Cette étude datée d'août 2014 porte sur quatorze pays. Elle fournit une vue d'ensemble des systèmes de protection de la jeunesse en comparaison internationale et relève les bonnes pratiques de réglementation en la matière. Elle analyse dans le cadre d'entretiens avec des experts la possibilité de transposer ces pratiques en Suisse. Enfin, elle fournit des recommandations en vue du développement d'un système moderne de protection de la jeunesse face aux médias en Suisse.

### **Quatorze pays sous la loupe : la protection de la jeunesse face aux médias en comparaison internationale**

L'étude a commencé par comparer les modèles réglementaires de quatorze pays au moyen de plusieurs critères d'analyse (cadre réglementaire, approche adoptée, acteurs institutionnels, mesures de prévention et d'information prises en parallèle). Ces pays sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, la Suède et la Suisse.

Dans tous ces pays, tant le monde politique que la société en général accordent de l'importance à la protection de la jeunesse face aux médias. Cependant, aucun des pays étudiés ne possède de cadre global de protection de la jeunesse portant sur tous les types de médias. Aucun ne poursuit non plus de stratégie allant dans ce sens ni n'envisage de le faire. Les réglementations des différents types de médias sont au contraire clairement le fruit d'évolutions chronologiques propres à chaque pays.

Le tableau 1 montre les médias pour lesquels les différents pays ont fixé un cadre juridique spécifique pour la protection de la jeunesse. Le domaine de la télévision classique et des offres de vidéo à la demande est régi au niveau de l'UE par la directive Services de médias audiovisuels ; il est en conséquence réglementé dans presque tous les pays. En revanche, pour les autres contenus transmis par voie électronique, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive, rares sont les pays à avoir adopté des dispositions de protection de la jeunesse en plus des prescriptions pénales générales (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Types de médias pour lesquels il existe des mesures réglementaires de protection de la jeunesse**

Pays	Média					
	Cinéma	DVD	Jeux vidéo	TV	VoD	En ligne
Allemagne						
Australie	*	*	*			
Autriche	*	*	*			
Danemark						
Finlande						
France						
Grande-Bretagne						
Italie						
Norvège						
Pays-Bas						Offres de service public
Pologne						
Slovénie						
Suède						
Suisse	*	*	*			

\* Structures fédérales : les réglementations ne sont donc pas toujours uniformes.

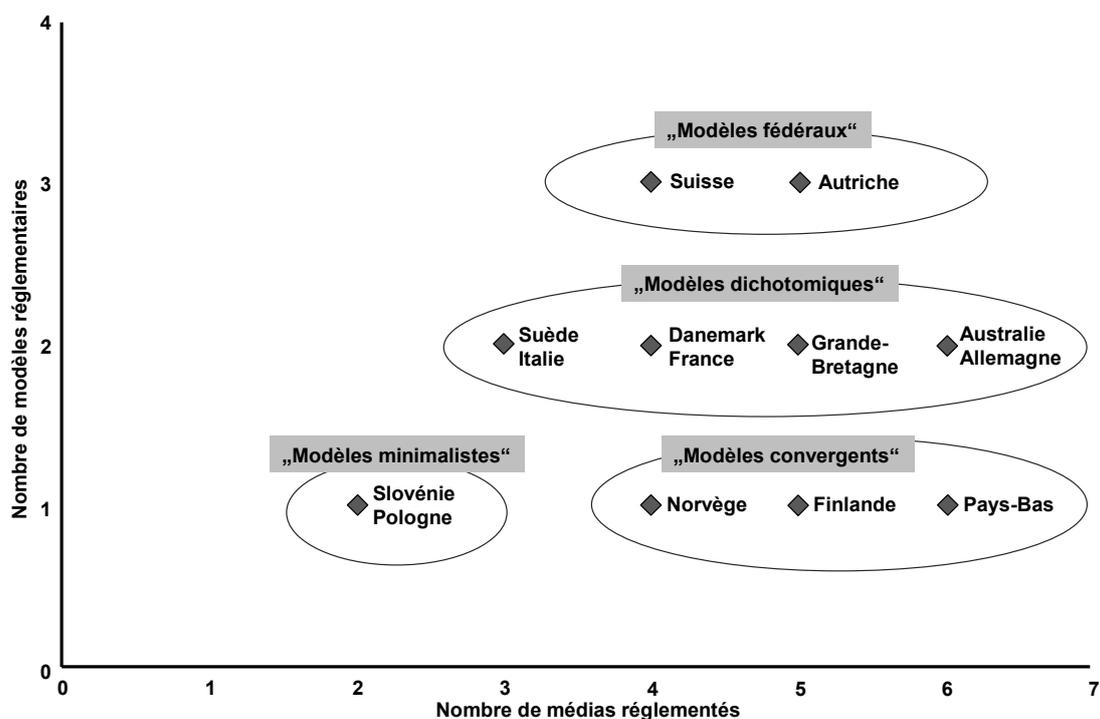
La situation est contrastée pour les supports audiovisuels (films sur DVD ou Blu-ray, jeux vidéo) disponibles dans le commerce. Certains pays prévoient des dispositions de protection de la jeunesse applicables à la vente et au commerce, tandis que d'autres ne possèdent pas de cadre légal formel en la matière.

Trois pays seulement ont défini un cadre réglementaire applicable à tous les médias. La plupart des pays ont mis en place des systèmes qui ne réglementent que deux médias à la fois (ou davantage), généralement le cinéma et les DVD, la télévision et la vidéo à la demande, ou encore le cinéma, les DVD et la télévision. Les pays étudiés ont été classés en quatre groupes (cf. fig. 1), en fonction du nombre de médias réglementés et du nombre de modèles réglementaires différents, c'est-à-dire d'approches légales différentes :

- les pays qui réglementent un faible nombre de médias (notamment la télévision et la vidéo à la demande) et possèdent à cette fin un seul modèle réglementaire (« modèles minimalistes ») ;
- les pays qui réglementent la plupart des types de médias et ont opté pour un modèle applicable à tous les médias (« modèles convergents ») ;
- les pays qui ont fixé un modèle réglementaire pour les médias non connectés (notamment le cinéma, les DVD, les jeux) et un autre modèle pour les médias électroniques (notamment la télévision, la vidéo à la demande, les contenus en ligne) (« modèles dichotomiques ») ;

- les pays qui, en raison de leurs structures fédérales, possèdent plus de trois modèles réglementaires ou cadres légaux (« modèles fédéraux »).

**Figure 1 : Classification des pays selon le nombre de médias réglementés et le nombre de modèles réglementaires**



Le droit matériel est fortement harmonisé pour les médias audiovisuels, surtout en raison de la législation de l’UE. Mais l’approche adoptée pour la transposition en droit national est très différente d’un pays à l’autre. Certains pays ont mis en place des cadres réglementaires traditionnels, faisant la part belle à l’Etat. D’autres ont opté pour des approches axées sur la corégulation : des institutions ou des codes d’autocontrôle y sont reconnus par l’Etat et soumis à sa surveillance. D’autres pays encore n’ont pas adopté de dispositions légales formelles pour certains médias : on y retrouve des formes d’autorégulation pure ou d’engagement volontaire de certains secteurs (par ex. cinéma, jeux).

On constate une grande uniformité des instruments utilisés pour la protection de la jeunesse face aux médias : dans presque tous les pays, les codes pénaux et les lois de protection de la jeunesse comprennent des restrictions absolues de distribution et de diffusion, surtout en ce qui concerne les contenus exaltant la violence, la pornographie extrême et la pédopornographie. Pour les contenus qui sont appropriés uniquement pour les adultes ou à partir d’un certain âge, les cadres réglementaires prévoient des limites d’âge. Ces classifications par âge sont généralement associées à des restrictions d’accès ou de distribution, à des restrictions d’horaire de diffusion, à des obstacles techniques empêchant l’accès ou à des obligations d’information ou de signalisation.

La fragmentation des cadres légaux se retrouve dans de nombreux cas au niveau des acteurs prévus par la loi : dans presque tous les pays, les autorités de régulation ou de surveillance compétentes diffèrent selon les médias (cf. tableau 2).

**Tableau 2 : Organes de surveillance (étatique ou conjointe) pour la protection de la jeunesse par type de média\***

Pays	Média					
	Cinéma	DVD	Jeux vidéo	TV	VoD	En ligne
Allemagne	Länder/ FSK	Länder/ FSK	Län- der/USK	KJM/FSF	KJM/FSF/FS M/ FSK online	KJM/FSM/FSK online/USK online
Australie	ACB	ACB	ACB	ACMA	ACMA	ACMA
Autriche	Länder	Länder	Länder	KommAus- tria	KommAustria	
Danemark	Medi- erådet	Medi- erådet		RTB	RTB	
Finlande	KAVI	KAVI	KAVI/PEGI	KAVI	KAVI	
France	Ministère de la cul- ture		Autorité de poursuite pénale	CSA	CSA	
Grande- Bretagne	BBFC	BBFC	VSC/PEGI	OFCOM	OFCOM/AT- VOD	
Italie	CRC			AGCOM/ CMM	AGCOM/ CMM	
Norvège	Medie-til- synet	Medie-til- synet		Medietilsy- net	Medietilsynet	
Pays-Bas	NICAM	NICAM	NI- CAM/PEGI	NICAM/ CvdM	NI- CAM/CvdM	NICAM/CvdM (émetteurs pu- blics unique- ment)
Pologne				KRRIT	KRRIT	
Slovénie				APEK	APEK	
Suède	Statens medieråd			SBA	SBA	
Suisse	Cantons	Cantons	Cantons	OFCOM		(SCOCI en tant que service de coordination)

\*La liste des noms complets figure à la fin du rapport.

Dans le domaine de la surveillance aussi, on relève une séparation claire entre les supports physiques et les contenus transmis sous forme électronique. Dans les pays dotés d'une « autorité de régulation convergente » (par ex. l'OFCOM en Grande-Bretagne, l'APEK [AKOS depuis janvier 2014] en Slovénie, l'AGCOM en Italie), la convergence concerne la compétence centrale en matière de radio et de télécommunications, et non la surveillance à des fins de protection de la jeunesse. Les Pays-Bas, la Finlande et la Norvège sont les seuls pays à posséder des instances de surveillance convergentes

dans l'optique de la protection de la jeunesse. Mais même dans ces pays, la surveillance de l'application des restrictions d'accès et de distribution est parfois de la compétence des autorités communales. Il n'existe aucune autorité de régulation en matière de protection de la jeunesse qui soit compétente sur toute la ligne, à savoir qui définirait des limites d'âge, assurerait le contrôle de leur application et serait responsable de l'exécution pour tous les types de médias.

Le cadre juridique et de surveillance est souvent fragmenté, parce que la plupart des cadres réglementaires sont statiques et ne peuvent réagir avec souplesse aux nouvelles données. Seuls quelques rares pays ont développé une « culture de l'évaluation » qui permet de détecter systématiquement ces changements et d'analyser leurs conséquences pour le modèle réglementaire en vigueur. En pratique, cela signifie que les pays adaptent ou optimisent des normes ponctuellement, la plupart du temps à la suite d'incidents ou de scandales ayant eu un grand écho dans la société et les médias. Cela dit, de nombreux pays reconnaissent la nécessité d'intervenir pour les problématiques urgentes, mais il peut se passer longtemps jusqu'à ce que les discussions politiques et sociales débouchent sur des résultats concrets.

### **Identification de bonnes pratiques : caractéristiques d'un système moderne de protection de la jeunesse face aux médias**

Même si les analyses comparatives n'ont pas relevé d'approche globale orientée vers l'avenir, l'examen des différentes structures réglementaires a permis d'identifier de multiples bonnes pratiques ponctuelles qui peuvent s'insérer dans un cadre moderne de protection de la jeunesse. L'étude souligne à ce propos que la notion de « bonne pratique » s'inscrit toujours dans un contexte donné : une pratique réglementaire ne peut être considérée comme bonne que dans une perspective globale tenant compte d'une série de facteurs environnants. Pour qu'une pratique soit qualifiée de bonne, il faut non seulement qu'elle permette d'atteindre l'objectif visé, mais aussi qu'elle soit particulièrement bien conçue et recommandable, et qu'elle tienne compte du contexte. Ces critères fondamentaux constituent une sorte de méta-exigence ; ils sont le fruit de la discussion politique et scientifique relative à un modèle de bonne gouvernance applicable partout. L'étude les utilise pour identifier les bonnes pratiques dans le domaine de la protection de la jeunesse face aux médias.

Pour ce qui est des restrictions d'accès à certains contenus, les instances de classification et de surveillance compétentes pour plusieurs médias constituent un bon exemple : les classifications par âge servent de base à d'autres réglementations, et une pratique uniforme en matière d'indication des limites d'âge fait beaucoup pour qu'un système soit connu et accepté. Les possibilités de protection technique constituent un autre instrument moderne, à côté des restrictions en matière d'accès et de distribution. Des systèmes d'incitation sont néanmoins nécessaires pour que les fournisseurs et les utilisateurs y recourent. Outre ces approches spécifiques, l'étude a également relevé des bonnes pratiques d'ordre général quant à la manière dont un système de protection de la jeunesse peut réagir aux enjeux actuels. Parmi ces facteurs, on compte par exemple la clarté de la position de l'Etat envers la protection de la jeunesse, la concentration de pouvoir de décision et d'expertise dans la politique de la jeunesse, un bon traitement des connaissances, ainsi que des formes de délégation et de modulation des décisions en matière de protection de la jeunesse. L'étude présente aussi des exemples concrets de pays dans lesquels les systèmes de protection de la jeunesse impliquent systématiquement les acteurs concernés, poursuivent des formes de coopération transfrontalière ou insistent sur le rôle actif et la responsabilité des parents et des enfants.

**Possibilités de transposition : bonnes pratiques réglementaires transposables en Suisse**

Les possibilités de transposition des bonnes pratiques identifiées ont été examinées dans le cadre de discussions portant sur des options développées au préalable. De premières discussions ont été menées avec des experts en droit des médias, en pédagogie des médias, en psychologie des médias, en sciences des médias et de la communication et en sciences politiques afin de déterminer si les bonnes pratiques envisagées sont adéquates pour résoudre les problèmes identifiés et si elles sont compatibles avec le système politique suisse. Des recommandations ont été élaborées sur cette base, avant d'être discutées en profondeur avec des experts des secteurs concernés, des administrations fédérale et cantonales et du monde scientifique. Le but était d'évaluer les mesures réglementaires proposées, par thème et dans l'optique de leur mise en œuvre.

Sur la base des discussions (présentées en détail dans l'étude), les auteurs ont formulé dix recommandations, certaines de nature structurelle, d'autres portant sur des instruments ou des processus concrets. Les recommandations d'ordre général prévoient un système de protection de la jeunesse face aux médias pouvant s'adapter à son environnement et doté d'objectifs clairement définis, des lignes directrices pour l'identification des besoins et options de pilotage, ainsi que la création d'un organe central de coordination de la protection de la jeunesse face aux médias. L'étude voit dans les rapports entre l'Etat et la branche une chance d'encourager systématiquement des initiatives de la branche des médias et des télécommunications et de la pousser à en adopter, ainsi que de créer une plateforme pour la formulation des attentes et l'échange d'expériences. A côté des entreprises qui s'engagent déjà en faveur de la protection de la jeunesse, il faudra aussi et surtout veiller à impliquer les secteurs et les entreprises qui n'ont jusqu'ici guère pris leurs responsabilités.

Les recommandations spécifiques à la protection de la jeunesse suggèrent la création d'une classification par âge des contenus qui soit valable pour tous les médias, des instruments améliorant l'application des restrictions d'accès, ainsi que la création d'un service de médiation central pour la protection de la jeunesse qui serait le premier interlocuteur pour les parents et les enfants et pourrait les rediriger au besoin. S'agissant des cadres réglementaires en vigueur qui régissent la protection des consommateurs, la protection de la personnalité et la protection des données personnelles, l'étude insiste sur l'importance d'examiner s'il ne faudrait pas y intégrer des règles spécifiques pour les enfants. Les auteurs recommandent également d'associer plus systématiquement à la protection de la jeunesse des mesures de développement des compétences médiatiques et des instruments comme l'encouragement institutionnalisé des contenus adaptés aux enfants.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations, l'étude insiste sur deux points : premièrement, un pilotage moderne n'est possible qu'avec l'implication précoce, systématique et institutionnalisée des fournisseurs de contenus et de services techniques dans les discussions relatives à la régulation ; deuxièmement, il faut que l'Etat donne une impulsion positive favorisant la mise en place de plateformes de discussion et la participation des entreprises, qu'elles soient ou non déjà actives dans la protection de la jeunesse.

## Riassunto

Considerando le novità in termini di strutture dei fornitori di prestazioni e dell'offerta e di tecnologie nonché gli attuali sviluppi in materia di dotazione e utilizzo dei media da parte dei minorenni, il sistema della protezione dei giovani è confrontato con una molteplicità di nuove sfide. Un sistema di protezione moderno dovrebbe essere pronto ad affrontare questi sviluppi o perlomeno in grado di reagirvi adeguatamente. Su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, e in collaborazione con il Dipartimento di scienze della comunicazione e ricerca sui media dell'Università di Friburgo, l'Istituto per la produzione multimediale della Scuola universitaria di scienze applicate per la tecnica e l'economia (HTW) di Coira e l'Istituto di scienze pubblicitarie e ricerca sui media (IPMZ) dell'Università di Zurigo, nell'agosto 2014 l'Istituto Hans Bredow per la ricerca sui media (Università di Amburgo) ha presentato una perizia che fornisce una panoramica concisa degli attuali sistemi di protezione della gioventù nel confronto internazionale sulla base di una selezione di 14 Paesi e individua esempi di buone pratiche («good practice») per la regolamentazione nel settore. Nel quadro di interviste con esperti, lo studio esamina la trasferibilità di queste pratiche in Svizzera e formula raccomandazioni affinché quest'ultima disponga di un moderno sistema di protezione della gioventù.

### **Analisi di 14 Paesi: prospettive comparative della protezione della gioventù**

In una prima fase lo studio confronta i modelli di regolamentazione di 14 Paesi in base a determinati criteri di analisi (quadro normativo, approccio regolativo, attori istituzionali, misure d'accompagnamento in materia di prevenzione e informazione). I Paesi esaminati sono Australia, Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Svezia e Svizzera.

Se dalla regolamentazione in materia nel suo insieme emerge che la protezione della gioventù è un tema di rilevanza politica e sociale in tutti gli Stati analizzati, va però anche detto che nessuno di questi dispone di un quadro generale che includa tutti i tipi di media o persegue una strategia di regolamentazione in tal senso oppure valuta la possibilità di adottarne una. Nei singoli Stati vi è anzi una forte «dipendenza dal sentiero» (*path dependence*) per quanto riguarda la regolamentazione dei diversi tipi di media.

La tabella 1 mostra per quali tipi di media esiste un quadro normativo specifico per la protezione della gioventù nei Paesi analizzati. Per il settore della televisione tradizionale e dell'offerta di video su richiesta («video on demand», VOD), armonizzato a livello dell'UE tramite la direttiva sui servizi di media audiovisivi, vi è praticamente sempre un quadro giuridico. Per altri contenuti trasmessi per via elettronica, che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva summenzionata, sono invece rare le prescrizioni specifiche per la protezione della gioventù, se si escludono quelle generalmente applicabili in ambito penale: per i contenuti online, la protezione della gioventù è un'eccezione (v. tabella 1).

**Tabella 1 – Tipi di media contemplati nel quadro della protezione della gioventù**

Paese	Tipo di media					
	Cinema	DVD	Videogiochi	TV	VOD	Online
Australia	*	*	*			
Austria	*	*	*			
Danimarca						
Finlandia						
Francia						
Germania						
Gran Bretagna						
Italia						
Norvegia						
Paesi Bassi						Offerte del servizio pubblico
Polonia						
Slovenia						
Svezia						
Svizzera	*	*	*			

\* Strutture federali con regolamentazioni in parte diverse tra loro

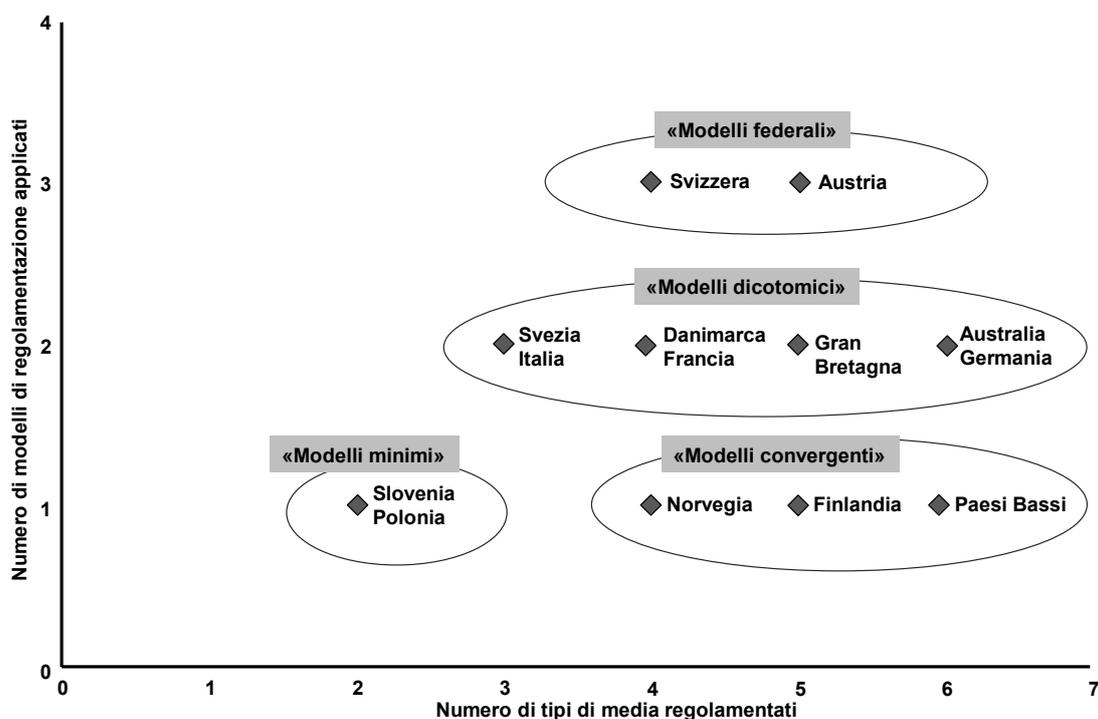
La situazione è diversa per quanto concerne i film su DVD o blu ray disc e i videogiochi distribuiti al dettaglio. In alcuni Stati esistono prescrizioni in materia di protezione della gioventù applicabili alla distribuzione e al commercio, mentre in altri non vi è alcun quadro giuridico formale.

Solo tre Paesi dispongono di un quadro normativo che include tutti i media; la maggioranza ha invece predisposto sistemi di regolamentazione relativi (solo) a due o più tipi di media, che generalmente sono cinema e DVD, televisione e video su richiesta o cinema, DVD e televisione. Volendo classificare i Paesi analizzati in funzione dei tipi di media contemplati da un quadro giuridico e dei modelli di regolamentazione adottati, ovvero più leggi con approcci normativi differenti, si è giunti a una suddivisione in quattro grandi gruppi (v. grafico 1):

- Stati che regolamentano solo pochi tipi di media (in particolare TV e video on demand) applicando un unico modello («modelli minimi»);
- Stati che dispongono di una regolamentazione per la maggior parte dei tipi di media e applicano ad essi un modello generale («modelli convergenti»);
- Stati che hanno due modelli di regolamentazione, uno per i media «offline» (in particolare cinema, DVD, videogiochi) e un altro per i media che trasmettono contenuti per via elettronica (in particolare TV, video on demand, Internet) («modelli dicotomici»);

- Stati che, in considerazione delle loro strutture federali, dispongono di oltre tre modelli di regolamentazione o quadri normativi vigenti («modelli federali»).

**Grafico 1 – Rappresentazione dei Paesi per tipi di media regolamentati e modelli di regolamentazione**



Dopo un'analisi dettagliata, si può senz'altro affermare che per il settore dei media audiovisivi è stato raggiunto un alto grado di armonizzazione materiale e giuridica, il che è ascrivibile soprattutto alle prescrizioni dell'UE. Per quanto riguarda l'approccio regolativo, l'impostazione può tuttavia variare molto da un Paese all'altro: alcuni dispongono di quadri normativi tradizionali, meramente statali, mentre altri hanno adottato un approccio coregolatore basato su istituzioni o codici di autocontrollo riconosciuti dallo Stato, che ne assume la sorveglianza; vi sono poi Paesi in cui mancano prescrizioni giuridiche formali per determinati media e dove sono state introdotte alcune forme di autoregolamentazione o un autodisciplinamento su base volontaria (p. es. per il cinema e i videogiochi).

Tra i Paesi analizzati si registrano notevoli analogie per quanto concerne gli strumenti scelti per la protezione della gioventù: in praticamente tutti gli Stati, i codici penali e le leggi per la protezione della gioventù prevedono restrizioni assolute per la vendita o la distribuzione, soprattutto in riferimento a contenuti violenti, pornografia estrema e pedopornografia. Per i contenuti medialti adatti solo ad adulti o a determinate fasce d'età, sono previste apposite indicazioni sui limiti di età. Di norma, le prescrizioni associano a questi limiti di età restrizioni fisiche di vendita o di accesso, restrizioni orarie per la diffusione, accorgimenti tecnici per ostacolare l'accesso oppure obblighi d'informazione o di caratterizzazione.

Spesso la frammentazione del quadro giuridico si riflette sugli attori legalmente designati o incaricati di attuarlo. In quasi tutti i Paesi vi sono infatti numerosi regolatori e/o organi di vigilanza competenti per diversi tipi di media (v. tabella 2).

**Tabella 2 – Organi di vigilanza statali e coregolatori previsti appositamente per la protezione della gioventù, per tipo di media\***

Paese	Tipo di media					
	Cinema	DVD	Videogiocchi	TV	VOD	Online
Australia	ACB	ACB	ACB	ACMA	ACMA	ACMA
Austria	Länder	Länder	Länder	KommAustria	KommAustria	
Danimarca	Medi-erådet	Medi-erådet		RTB	RTB	
Finlandia	KAVI	KAVI	KAVI/PEGI	KAVI	KAVI	
Francia	Ministero della cultura		Autorità di perseguimento penale	CSA	CSA	
Germania	Länder/FSK	Länder/FSK	Länder/USK	KJM/FSF	KJM/FSF/FSM/FSK online	KJM/FSM/FSK online/USK online
Gran Bretagna	BBFC	BBFC	VSC/PEGI	OFCOM	OFCOM/AT-VOD	
Italia	CRC			AGCOM/CMM	AGCOM/CMM	
Norvegia	Medie-tilsynet	Medie-tilsynet		Medietilsynet	Medietilsynet	
Paesi Bassi	NICAM	NICAM	NI-CAM/PEGI	NICAM/CvdM	NI-CAM/CvdM	NICAM/CvdM (solo radiodiffusione di diritto pubblico)
Polonia				KRRIT	KRRIT	
Slovenia				APEK	APEK	
Svezia	Statens medieråd			SBA	SBA	
Svizzera	Cantoni	Cantoni	Cantoni	UFCOM		(SCOI quale organo di coordinamento)

\* Per l'elenco dei nomi completi si veda il glossario degli attori figurante nel rapporto

Anche nell'ambito della vigilanza, emerge molto chiaramente la distinzione tra prodotti mediatici «materiali» e contenuti mediatici trasmessi per via elettronica. Se un Paese dispone per principio di un cosiddetto «regolatore convergente» (p. es. Ofcom/Gran Bretagna; APEK/Slovenia, dal gennaio 2014: AKOS; AGCOM/Italia), questa convergenza si riferisce alla competenza centralizzata per la radiodiffusione e la telecomunicazione e non a una vigilanza convergente in materia di protezione

della gioventù. Per quanto concerne il diritto in materia di protezione della gioventù, hanno organi di vigilanza convergenti solo i Paesi Bassi, la Finlandia e la Norvegia, Paesi in cui comunque anche le autorità di controllo comunali possono avere competenze di vigilanza per l'attuazione di restrizioni di accesso e di vendita. Non esiste un regolatore per la protezione della gioventù competente a tutti i livelli, preposto sia alle classificazioni d'età che ai controlli di attuazione e all'esecuzione per tutti i tipi di media.

Alla frequente frammentazione dei quadri giuridici e di vigilanza, si aggiunge il fatto che i quadri normativi sono perlopiù statici e non hanno praticamente la flessibilità necessaria per reagire ai cambiamenti della prassi. Va anche detto che sono pochissimi i Paesi in cui è riuscita ad imporsi una «cultura della valutazione», che permette di rilevare sistematicamente tali cambiamenti e di analizzarne le conseguenze per il modello di regolamentazione applicato. Nella prassi, la mancanza di una tale cultura comporta che i Paesi si limitino ad adeguare o ad ottimizzare singole norme e generalmente solo in seguito a casi particolari o a scandali ampiamente discussi dall'opinione pubblica e nei media. Tuttavia va sottolineato che molti Paesi hanno riconosciuto per principio la necessità di agire di fronte a questa problematica urgente, anche se i dibattiti a livello politico e sociale si trovano a stadi notevolmente diversi.

### **Esempi di buone pratiche: le caratteristiche di un moderno sistema di protezione della gioventù**

Anche se dalle analisi comparative non è emerso un approccio globale orientato al futuro, lo studio di singole strutture di regolamentazione ha permesso di rilevare l'esistenza di numerosi approcci parziali di buone pratiche, che possono essere considerati come parti di un moderno sistema di protezione della gioventù. Lo studio mostra che il concetto di «buona pratica» è sempre legato al contesto in cui si inserisce. Non esiste una «buona pratica di regolamentazione», ma la sua qualità emerge quando la si considera unitamente a una serie di fattori circostanti. Il fatto che una pratica permetta di raggiungere concretamente l'obiettivo di regolamentazione prefisso non è l'unico criterio di valutazione; una pratica è considerata buona se è stata concepita in modo particolarmente dettagliato, se è raccomandabile e se tiene conto del contesto. Simili criteri fondamentali per una buona regolamentazione, che fungono per così dire da «meta-requisito», sono un prodotto delle discussioni politiche e scientifiche sul modello di un «buon governo» generale. Lo studio utilizza inoltre i criteri in questione per individuare esempi di buone pratiche nell'ambito della protezione della gioventù.

In questo contesto, in relazione alla tutela in materia di accesso ai contenuti si è constatato (positivamente) che esistono organi di vigilanza e di classificazione per diversi tipi di media, le cui classificazioni d'età fungono da punto di riferimento per ulteriori regolamentazioni; una prassi uniforme in termini di caratterizzazione è un presupposto importante affinché un sistema sia conosciuto e accettato. Oltre alle restrizioni esistenti in materia di accesso e vendita, tra gli strumenti al passo con i tempi vanno segnalati in particolare i dispositivi di sicurezza, il cui impiego da parte dei fornitori di prestazioni e degli utenti va incentivato. Oltre a tali approcci specifici, lo studio ha individuato anche buone pratiche generali su come un sistema di protezione della gioventù può reagire alle sfide attuali in ambito normativo o su come si predispona una protezione della gioventù ponderata. Tra questi fattori rientrano anche l'esplicita presa di posizione da parte dello Stato sulla protezione della gioventù a livello politico, l'unione tra potere decisionale e perizia nella politica (di protezione) della gioventù, una buona elaborazione delle conoscenze nonché forme di delega e flessibilizzazione delle decisioni in materia.

Inoltre, lo studio presenta esempi di Paesi in cui i sistemi di protezione della gioventù coinvolgono sistematicamente gli attori interessati, adottano forme di cooperazione a livello internazionale o attribuiscono un ruolo particolarmente importante ai genitori e ai figli oppure li incitano ad assumersi più responsabilità.

### **Trasferibilità in Svizzera: gli approcci di buone pratiche di regolamentazione adeguati per il quadro normativo svizzero**

La trasferibilità degli approcci di buone pratiche individuati è stata esaminata sulla base di possibili soluzioni sviluppate e discusse in precedenza. In una prima fase di discussione con gruppi di esperti provenienti dai settori del diritto dei media, della pedagogia mediale, della psicologia dei media, delle scienze politiche, pubblicistiche e della comunicazione, si è valutato se le buone pratiche fossero indicate per far fronte ai problemi individuati e compatibili con il sistema politico svizzero. In base ai risultati ottenuti, sono state formulate raccomandazioni, poi analizzate approfonditamente in una seconda fase di discussione con gruppi di esperti dei settori interessati, delle amministrazioni cantonali e federale e del settore scientifico. L'obiettivo era di riuscire a valutare le misure di regolamentazione proposte per temi e in vista della loro attuazione.

Sulla base delle discussioni svolte (esposte in dettaglio nello studio), in conclusione gli autori presentano dieci raccomandazioni, che in parte sono di natura strutturale e in parte propongono strumenti e/o processi concreti. Sono incentrate su questioni di principio le raccomandazioni che prevedono approcci per un sistema di protezione della gioventù capace di apprendere, con obiettivi chiaramente definiti, prescrizioni per la determinazione del bisogno di regolamentazione e delle relative opzioni nonché l'istituzione di un organo centrale di coordinamento per la protezione della gioventù. Per quanto concerne il rapporto tra lo Stato e i settori interessati, lo studio rileva l'importanza di chiedere e promuovere sistematicamente iniziative da parte del settore dei media e delle telecomunicazioni nonché di predisporre un forum in cui si possano esprimere le aspettative e scambiare le esperienze. Oltre alle imprese già impegnate, occorrerebbe prendere in considerazione, in apposite cerchie, anche – e soprattutto – i settori e le imprese che finora si sono assunti responsabilità in misura limitata.

Per quanto concerne gli approcci propri della protezione della gioventù, le raccomandazioni suggeriscono la creazione di una caratterizzazione dei contenuti dei diversi media in funzione dell'età, lo sviluppo di strumenti per una migliore applicazione delle restrizioni di accesso e l'istituzione di una funzione centralizzata di ombudsman per la protezione della gioventù che funga da punto di partenza e di smistamento per genitori e figli. Per quanto concerne i quadri normativi esistenti in materia di protezione dei consumatori, della personalità e dei dati, secondo lo studio è importante verificare se sia necessario integrarli con regolamentazioni specifiche per i bambini. Un'altra raccomandazione chiede inoltre di coniugare più sistematicamente la protezione della gioventù con misure per la promozione delle competenze medialie e singoli strumenti quali la promozione istituzionalizzata di contenuti adeguati ai bambini.

Per l'attuazione delle raccomandazioni, sono fondamentali due considerazioni emerse dallo studio: da un lato, un quadro normativo moderno nella protezione della gioventù è possibile solo se i fornitori di contenuti e i gestori di infrastrutture vengono coinvolti nella discussione sulla regolamentazione in modo tempestivo, sistematico e istituzionalizzato; dall'altro, se si vogliono ottenere buoni risultati, il primo impulso alla creazione di apposite piattaforme di dialogo e alla promozione della partecipazione

delle imprese (anche di quelle non ancora attive nella protezione della gioventù) dovrebbe venire dallo Stato.



## Summary

In the face not only of new provider and supply structures, but also of the latest technologies and current trends in young people's access to and use of media, efforts to protect minors in the media environment are encountering numerous challenges. A state-of-the-art system of protecting minors should already be equipped to meet these challenges or able to respond to them adequately. On the basis of a commission granted by the Swiss Federal Office of Social Insurance, an expert appraisal was presented in August 2014 by the Hans Bredow Institute for Media Research (Hans-Bredow-Institut für Medienforschung) in cooperation with colleagues from the Department of Communication Science and Media Research at the University of Fribourg, from the Institute for Multimedia Production at the University of Applied Sciences HTW Chur, and from the Institute of Mass Communication and Media Research at the University of Zurich. Covering 14 selected countries, the appraisal provides a concise international comparison of the systems currently in place to protect minors and also identifies aspects of good regulatory practice ("good practice") in this area. Proceeding from interviews with experts, the appraisal discusses the feasibility of transposing practices in other countries to Switzerland and makes recommendations for implementing a state-of-the-art Swiss system for protecting minors in the media environment.

### **Fourteen countries analysed: a comparative look at the protection of minors**

The study first of all compared the regulatory models in 14 selected countries using a range of analytical criteria (i.e. regulatory framework, approach to regulation, institutions involved, accompanying prevention and information activities). The following countries were analysed: Australia, Austria, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, the Netherlands, Norway, Poland, Slovenia, Sweden, Switzerland and the UK.

In all of these countries, the protection of minors in the media environment is a matter of political and social relevance. However, a full overview of the child protection regulations in place brought to light that none of the countries appraised can boast a holistic framework for protecting minors that covers all types of media, nor are any of the countries pursuing or even discussing a corresponding regulatory strategy. Rather, the individual countries display clear dependencies in the paths taken to regulate individual media types.

Table 1 shows the types of media for which the countries analysed have drafted a specific legal framework for protecting minors. Practically all countries have regulations relating to traditional television and video-on-demand (VOD) services, which are the same services for which harmonized EU-wide regulations exist in the shape of the Audiovisual Media Services Directive (AMSD). By contrast, other electronically delivered content, which does not fall within the scope of application of the AMSD, is seldom subject to child protection regulations (apart from general criminal law provisions). The protection of minors against harmful online content is the exception here (see Table 1).

**Table 1: Types of media covered by regulations protecting minors**

Country	Media type					
	Cinema	DVD	Games	TV	VOD	Online
Australia	*	*	*			
Denmark						
Germany						
Finland						
France						
UK						
Italy						
Netherlands						Public service offerings
Norway						
Austria	*	*	*			
Poland						
Sweden						
Switzerland	*	*	*			
Slovenia						

\* Federal structure: regulations in individual states/cantons depart from national regulations.

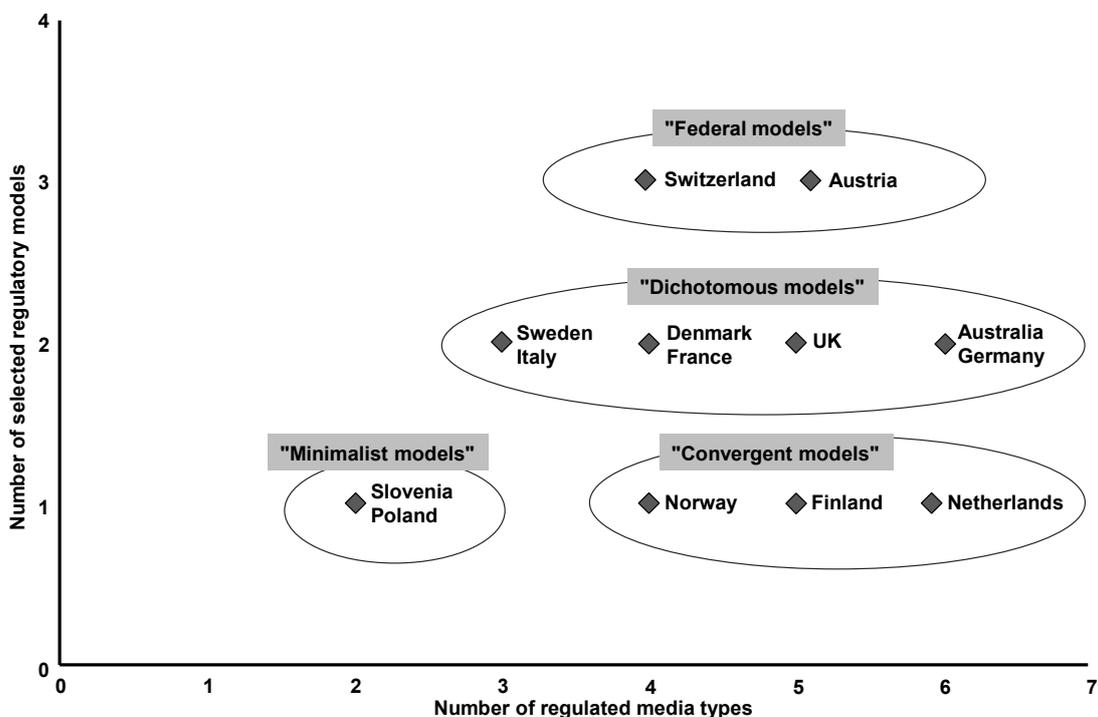
The situation varies when it comes to retail film media such as DVDs and Blu-ray discs, and to games. In some countries, child protection regulations are in place that are directed at the trade and retail sectors, while in others no formal legal framework exists for these areas.

Only three of the countries have a regulatory framework covering all media types; the majority have established regulatory systems that cover (only) two or more types of media in a consistent manner – typically either cinema and DVD, TV and video on demand, or cinema, DVD and TV. If the countries analysed are placed in a matrix in accordance with the number of regulated media types and the number of different regulatory models they have – i.e. different bodies of law with divergent regulatory approaches – they can be assigned to one of four roughly defined categories (see Figure 1):

- Countries that have regulations for only a few types of media (especially TV and video on demand) and that follow a regulatory model (“minimalist models”)
- Countries with regulations covering most types of media and that have opted for a multi-media regulatory model (“convergent models”)
- Countries that have one regulatory model for “offline” media (especially cinema, DVD and games) and another for electronically delivered media (especially TV, video on demand and online content) (“dichotomous models”)

- Countries that, owing to their federal political structures, have more than three regulatory models and applicable legal frameworks ("federal models")

**Figure 1: Country clusters by number of regulated media types and regulatory models**



It is noticeable that, in substantive terms, a high level of legal harmonization has been reached in respect of audiovisual media, mainly as a result of EU regulations. However, each country takes quite a different approach to regulation. In some cases, traditional regulatory frameworks exist that are based purely on national law; in other countries, by contrast, co-regulatory approaches have been established in which self-controlling industry institutions or codes are recognized and monitored by the public authorities. Some countries have no formal regulations for certain media; instead, regulation is often exercised solely by the industry itself or on the basis of voluntary commitments by the parties involved (e.g. in the case of cinema and games).

There is a high degree of alignment between the countries when it comes to the tools used to protect minors in the media environment. For instance, in practically all the countries the criminal code and laws pertaining to the protection of minors contain absolute limits on the sale or dissemination of the material in question, especially as regards depictions that glorify violence, are of an extremely pornographic nature or involve child pornography. Where the media content in question is suitable only for adults or certain age groups, the regulatory frameworks provide for its release in accordance with an age rating system. The regulations are generally oriented to these age ratings, providing for specific physical restrictions on the sale of or access to the media in question, time limits on dissemination,

technical mechanisms to prevent access or obligations to provide information or label the media appropriately.

Fragmentation of the regulatory framework often extends to the level of the parties appointed or commissioned by law in the countries examined. Almost every country has numerous regulators and/or supervisory authorities with responsibility for different types of media (see Table 2).

**Table 2: Public and co-regulatory authorities with responsibility for protecting minors, by type of media\***

Country	Media type					
	Cinema	DVD	Games	TV	VOD	Online
Australia	ACB	ACB	ACB	ACMA	ACMA	ACMA
Denmark	Medierådet	Medierådet		RTB	RTB	
Germany	Federal states/ FSK	Federal states/ FSK	Federal states/ USK	KJM/FSF	KJM/FSF/FSM / FSK online	KJM/FSM/FSK online/USK online
Finland	KAVI	KAVI	KAVI/PEGI	KAVI	KAVI	
France	Ministry of culture		Law enforcement authorities	CSA	CSA	
UK	BBFC	BBFC	VSC/PEGI	OFCOM	OFCOM/AT-VOD	
Italy	CRC			AGCOM/CMM	AGCOM/CMM	
Netherlands	NICAM	NICAM	NI-CAM/PEGI	NICAM/CvdM	NICAM/CvdM	NICAM/CvdM (public radio and television channels only)
Norway	Medietilsynet	Medietilsynet		Medietilsynet	Medietilsynet	
Austria	Federal states	Federal states	Federal states	KommAustria	KommAustria	
Poland				KRRIT	KRRIT	
Sweden	Statens medieråd			SBA	SBA	
Switzerland	Cantons	Cantons	Cantons	BAKOM		KOBK as coordination unit
Slovenia				APEK	APEK	

\*For a list of the full names of these bodies, see the glossary included in the report

In the field of supervision, too, a clear separation is recognizable between embodied media products, on the one hand, and electronically delivered media content, on the other. To the extent that a country has what is known as a “convergent regulator” (e.g. Ofcom/UK; APEK/Slovenia, since January 2014: AKOS; AGCOM/Italy), the convergence consists in centralized responsibility for radio/television and telecommunications, but not in a convergent form of oversight for the protection of minors. Convergent oversight is in place solely in the Netherlands, Finland and Norway; but, even there, it can happen

that supervisory powers to impose restrictions on the access to and sale of media are devolved upon the respective regulatory authorities at local level. There is no single regulator for protecting minors that is fully vertically integrated, and that is responsible for assigning age ratings, and monitoring and enforcing implementation across all types of media.

This often high degree of fragmentation in the legal/regulatory framework is exacerbated by the fact that most of the regulatory frameworks are static and hardly able to respond flexibly to changes in practice. In only very few countries has an “evaluation culture” established itself, as part of which such changes are recorded systematically and their consequences for the regulatory model in place examined. In practice, the absence of such a culture leads to a situation in which individual countries adapt or optimize only particular standards – and generally only in the wake of individual cases or scandals that have provoked broad public debate and media coverage. However, many of the countries surveyed have indeed recognized the urgent problem areas that require action. It is simply the case that, in social and political terms, each country is at a completely different point in the process of discussing and dealing with these problem areas.

### **Identifying good practice: features of state-of-the-art protection of minors in the media environment**

Even though the comparative analyses did not unearth an adaptive holistic approach in any single country, an examination of the individual regulatory structures revealed numerous elements of good practice that are suitable for integration in a state-of-the-art regulatory framework for protecting minors. The study makes clear that “good practice” is always a context-dependent concept: there is no single approach that can be described as “good regulatory practice” since the quality of each approach becomes evident only when viewed in connection with a number of ambient factors. In terms of a central criterion of good practice, it is not enough that the approach taken is inherently capable of actually reaching the desired regulatory goal, the concept must also be one that is particularly well thought-through, recommends itself to emulation and factors in the contextual conditions. The political and academic discussion of a general “good governance” model has resulted in basic criteria of this kind for good regulation, which function as a sort of meta-requirement. The study makes additional use of the corresponding criteria in order to identify good practice in the protection of minors in the media environment.

When it comes to content-related regulation of access, for instance, cross-media classification and regulatory authorities – whose age ratings function as a stepping-off point for further regulations – appear in a positive light. In this context, a uniform practice of labelling is an important prerequisite for awareness and acceptance of the system. Over and above existing restrictions on access to and sale of media, technical protection options, in particular, can be considered apposite tools. However, accompanying incentive systems are needed to promote their use by providers and users alike. In addition to specific approaches of this kind, the study is able to identify good practice in a general manner, such as the way in which a system for protecting minors reacts to current regulatory challenges – and how to establish reflexive responses in the protection of minors. Such factors include, for example: a clear child protection policy on the part of the state; the concentration of decision-making authority and expertise for child (protection) policy; good knowledge processing; and the delegation and flexibilization of decision-making in the field of child protection. In addition, the study presents examples from those countries in which child protection systems incorporate the parties involved in an organized

manner, collaborate internationally, or empower parents and children in a special way or encourage them to take responsibility.

**Transferability to Switzerland: which aspects of good regulatory practice are suitable for integration in the Swiss regulatory framework?**

The authors of the study analysed whether the aspects of good practice they had identified could be transposed to the Swiss legal environment. This was done in the form of group discussions, where possible solutions that had been developed beforehand were weighed up. In a first wave of group discussions with experts in media law, media education, media psychology, publishing and communication science, and political science, the examples of good practice were assessed in terms of their suitability for dealing with the problems identified and their compatibility with the Swiss political system. On the basis of the findings of these group discussions, recommendations for action were developed and, in a second wave of group discussions, debated in detail with experts from the industries involved and with federal and cantonal administrators as well as academics. The objective was to carry out an assessment of the proposed regulatory measures that was both on topic and geared to actual implementation.

On the basis of the discussions described in detail in the study, the authors ultimately make ten recommendations for action, some of which are of a structural nature, while others propose specific tools and/or processes. Some of these are of a fundamental nature – namely proposals for a system of protection that is adaptive and has clearly defined goals, for guidelines for determining regulatory requirements and options, and for the establishment of a central unit for coordinating the protection of minors in the media environment. As regards the relationship between the state and the industries involved, the study considers it important that the state systematically demand that the media and telecommunications industries come up with initiatives and encourage them in their efforts to do so, and that a forum is created where expectations can be formulated and experience shared. In addition to the companies that have already committed themselves, those industries and companies that have thus far assumed limited responsibility should, in particular, be included in corresponding discussion rounds.

The recommendations for action consider specific aspects of the protection of minors to lie in the creation of age ratings for content that apply across different media, in tools for better enforcement of access restrictions and in the creation of a central child protection ombudsman to function as a point of contact and triage unit for parents and children. With a view to the existing regulatory framework as regards consumer, personality and data protection legislation, the study refers to the importance of checking the extent to which the inclusion of child-specific regulations is necessary. An additional recommendation is to systematically combine the protection of minors with measures for furthering media competence and individual tools such as the promotion by institutions of content that is suitable for children.

As regards the implementation of recommendations, the study offers two fundamental insights. Firstly, a state-of-the-art regulatory system of child protection is possible only if the content and infrastructure providers are included in the regulatory discussions at an early stage and in a systematic and institutionalized manner. Secondly, it is mainly up to the state to encourage the establishment of corresponding discussion platforms and to promote the participation both of the companies already committed to protecting minors and those that are yet to become active in this arena.

## 1 Erkenntnisinteresse und Gang der Darstellung

Vor dem Hintergrund des Vorhabens des Schweizer Bundesrates, bis Ende 2015 zu einer Gesamteinschätzung zu kommen, ob im Feld des Kinder- und Jugendmedienschutzes ein zusätzlicher Regulierungsbedarf auf Bundesebene besteht, sind verschiedene extern zu vergebende Mandate definiert worden, die die Arbeit der Projektgruppe unterstützen sollen. Der vorliegende Entwurf des Schlussberichts gibt einen Überblick über den Stand der Untersuchung im abschließenden Mandat 4, einer Studie zur Identifikation von Good-Practice-Ansätzen im Bereich der Jugendmedienschutzpolitik im internationalen Vergleich. Das Projektkonsortium, bestehend aus dem Hans-Bredow-Institut (Wolfgang Schulz, Stephan Dreyer, Kevin Dankert) und Kollegen der Universität Fribourg (Manuel Puppis), der HTW Chur (Matthias Künzler) sowie dem IPMZ der Universität Zürich (Christian Wassmer), hat die Studie von April 2013 bis Juni 2014 durchgeführt.

Ziel der Studie ist es, einen prägnanten Überblick über derzeitige Jugendmedienschutzansätze im internationalen Vergleich zu geben, die unterschiedlichen Regelungssysteme in 14 ausgewählten Ländern miteinander sowie im Kontext derzeitiger europäischer Ansätze zu vergleichen, besonders vielversprechende Ansätze ausfindig zu machen und im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf die Schweiz zu überprüfen, um die vor dem Hintergrund des schweizerischen Kontextes erfolgversprechendsten Ansätze zu identifizieren.

Der Gang der Darstellung lehnt sich an die einzelnen Untersuchungsschritte (siehe Kapitel 2) an und verdichtet die dort gewonnenen Ergebnisse: Zunächst werden die beobachtbaren Steuerungsherausforderungen und Problempriorisierungen, wie sie Dreyer et al. (2013) vorgenommen hat, überblicksartig dargestellt (Kapitel 3). In Kapitel 4 erfolgt die Darstellung der Ergebnisse der komparativen Analysen, die auf der deskriptiven Darstellung der bestehenden Regulierungsmodelle in den untersuchten Ländern basieren. Kapitel 5 leitet die Anforderungen an „gute Regulierungspraxis“ her und verdeutlicht die Relevanz der jeweiligen nationalen Kontextfaktoren für die Systemausgestaltung und Bewertung von Good Practice. In Kapitel 6 werden dann diejenigen Regelungsansätze aufgezeigt, die in der Lage sind, auf die beschriebenen Steuerungsherausforderungen im Jugendmedienschutz zu reagieren. Kapitel 7 greift diese Ansätze für gute Regulierungspraxis auf und stellt die im Rahmen von Gruppendiskussionen mit Schweizer Expertinnen und Experten erfolgten Beurteilungen und Bewertungen im Hinblick auf deren Übertragbarkeit auf die Schweiz dar, auf deren Grundlage in Kapitel 8 – wiederum nach Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten – ein Katalog von Handlungsempfehlungen für die Schweiz vorgestellt wird. Kapitel 9 besteht aus einer kurzen Konklusion, Kapitel 10 zeigt die Handlungsempfehlungen im Überblick.



## 2 Methodik und Analyseschritte

Die Untersuchung folgte vier Arbeitsschritten: einer deskriptiven Darstellung der bestehenden Regulierungsmodelle in vierzehn ausgewählten Ländern, einer komparativen Analyse der Modelle, einer Identifizierung von Good-Practice-Beispielen sowie einer Diskussion der Übertragbarkeit auf die Schweiz. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die einzelnen vollzogenen Analyseschritte.

### 2.1 Auswahl der Länder und Untersuchungskriterien

Als erster Schritt wurden Regulierungsmodelle in 14 ausgewählten Ländern nach vordefinierten Analysekrterien untersucht und beschrieben. Da die Studie keine verallgemeinernden Aussagen zu repräsentativen Regelungstrends oder quantifizierbaren „gängigen Steuerungspraktiken“ zum Gegenstand hat, kam es bei der Auswahl der zu untersuchenden Länder nicht darauf an, bestimmte Systemtypen, Ansätze oder Akteurskonstellationen in einem realgetreuen Verhältnis in der Studie abzubilden.

So wurden zunächst diejenigen Länder ausgewählt, die die Ausschreibung des BSV selbst genannt hat (Niederlande, Polen, Dänemark, Schweden, Großbritannien, Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien). In die Auswahl wurde zudem ein Staat aufgenommen, der besonders lange Erfahrungen mit der Einbeziehung von Ko- und Selbstregulierung im Jugendmedienschutz hat (Australien). Zwei Länder, die (teils aufgrund schlechter Erfahrungen mit Ko-Regulierung) auf eher staatszentrierte Ansätze setzen, wurden ebenso in die Analyse einbezogen (Slowenien, Norwegen). Als weiteres Land wurde Finnland ausgewählt, das jüngst eine Umstrukturierung des Jugendmedienschutzsystems mit Anleihen aus dem niederländischen Kijkwijzer-Ansatz vorgenommen hat.

Damit weisen die Analyseländer Skandinavien als einen Schwerpunkt auf – angesichts der großen Verbreitung kindlicher Internetnutzung sind die nordischen Länder im Vergleich zu anderen EU-Staaten relativ früh mit sich daraus ergebenden sozialen Problemen in Kontakt gekommen, so dass dieser Fokus im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse der Studie und auf die Dreyer et al. (2013) identifizierten aktuellen Handlungsfelder fruchtbar erscheint. Ein Mehr an absoluter Zeit des Gesetzgebers, auf neue soziale Probleme zu reagieren, kann ggf. bessere Hinweise auf solche regulatorische Ansätze geben, die zielführend sind – oder verworfen wurden.

Der Vorschlag, der Liste der Länder Japan hinzuzufügen, konnte mangels eines Experten aus dem Land nicht umgesetzt werden; es fanden allerdings Dokumentenanalysen statt, deren Ergebnisse mit in die Good Practice-Analysen eingeflossen sind. Angesichts der Bedeutung technischer Schutzinstrumente zur Umsetzung staatlicher Schutzvorgaben in einer hoch-technisierten Gesellschaft mit einer großen Zahl an autonom genutzten digitalen Endgeräten kann das Beispiel Japan im Hinblick auf deren Implementationsbedingungen teilweise fruchtbare Einblicke bringen.

**Tabelle 1: Überblick über die analysierten Länder und die eingesetzten Country Correspondents**

Land	Länderkorrespondentin/Länderkorrespondent
Australien	Elizabeth Handsley
Dänemark	Kirsten Drotner
Deutschland	Stephan Dreyer
Finnland	Anne Lind
Frankreich	Sophie Borowsky, Florentin Sanson
Großbritannien	Lorna Woods
Italien	Ernesto Apa, Oreste Pollicino
Japan*	
Niederlande	Natali Helberger
Norwegen	Hallvard Moe
Österreich	Bernhard Jungwirth
Polen	Beata Klimkiewicz
Schweden	Karl Dahlstrand
Schweiz	Matthias Künzler, Manuel Puppis, Christian Wassmer
Slowenien	Brankica Petković

\* nur Dokumentenanalyse

### Auswahl der Untersuchungskriterien

Sowohl die deskriptive Darstellung der Regulierungssysteme der ausgewählten Länder als auch der Ländervergleich basieren auf einer durch eine qualitative Dokumentenanalyse und qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten (Country Correspondents) geschaffenen Wissensgrundlage:

- Qualitative Dokumentenanalyse (vgl. Reh 1995; Mayring 2007) von Sekundärliteratur, Studien, rechtlichen Grundlagen, Dokumenten von Regierungsstellen, Medienaufsichtsbehörden, Jugendchutzorganisationen, Branchenverbänden.
- Qualitative Experteninterviews (vgl. Meuser/Nagel 2002; Mason 2002; Kvale 1996) mit einem für jedes Land ausgewählten „Country Correspondent“; die Korrespondenten haben dem Projektteam dabei überblicksartige Country Reports erstellt, die als aktuelle Zusatzquelle bei der deskriptiven Darstellung genutzt und als Hinweisgeber auf aktuelle Materialien und Entwicklungen dienen.

Bei der Kriterienbestimmung wurde grundsätzlich einem pragmatischen Differenzansatz gefolgt (vgl. Blum 2005). Angesichts des Erkenntnisinteresses der Untersuchung stand nicht die Identifikation von gesamthaften Mediensystemen im Vordergrund, sondern die Identifizierung von Good Practice. Letztere aber ist nicht zwingend systemgebunden, sondern kann sich auch in Einzelbereichen unabhängig von jedweder Gesamtsystemtypologisierung zeigen. Traditionelle, systemische Ansätze der Kriterienbildung im Rahmen von Mediensystembeschreibungen (vgl. Hallin/Mancini 2004) sind insoweit zu breit gewählt. Durch die Auffächerung und Konkretisierung der Untersuchungskriterien in unterschiedliche Analysedimensionen konnte in mehrfacher Hinsicht den Zielvorgaben der Untersuchung entsprochen werden:

Zielvorgabe der Kriterienauswahl war, dass neben der formal-gesetzlichen Situation auch die praktischen Erfahrungen der Umsetzung und des Vollzugs berücksichtigt werden sollten. Angesichts der teils fragmentarischen Regelungsstrukturen in den zu untersuchenden Ländern, die auf einzelne Medientypen (Film, Fernsehen, Video-on-Demand, Printmedien, digitale Spiele, Online-Medien) anwendbar sind, wurden nicht nur die Gesamtstrukturen untersucht, sondern dort, wo es formale Differenzierungen zwischen Medientypen gibt, auch die einschlägigen medienspezifischen Rahmen.

Im Fokus der Untersuchung steht der „negative“ Jugendmedienschutz, also gesetzlich-abwehrende Strukturen; doch wurde auch „positiver“ Jugendmedienschutz (insbesondere die Förderung von Medienkompetenz) in die Betrachtung mit einbezogen, soweit sie abwehrende Maßnahmen begleiten: Vielfach baut der abwehrende Jugendmedienschutz auf Wissen und Kompetenzen von Akteuren wie Eltern oder Erziehern auf, die aber nicht einfach unterstellt werden können. Insbesondere an dieser Stelle berühren sich fördernde und abwehrende Schutzkonzepte.

Die Dokumentenanalyse und die Vorlagen für die von den Country Correspondents angeforderten Länderberichte folgten daneben vordefinierten Dimensionen, nämlich dem jeweils gewählten Regulierungsrahmen (regulatory framework) und Steuerungsansatz (regulatory approach), den maßgeblichen institutionellen Akteuren (institutional setting) sowie die den gesetzlichen Jugendmedienschutz begleitenden Präventions- oder Informationsmaßnahmen (accompanying measures). Insgesamt sollten die Country Reports die folgenden Analyse Kriterien berücksichtigen (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2: Betrachtungsdimensionen und Analyse Kriterien der deskriptiven Länderberichte**

<b>Betrachtungsdimension</b>	<b>Analyse Kriterien</b>
Regulierungsrahmen (regulatory framework)	Bedeutung und Relevanz von Jugendmedienschutz im (gesellschafts-) politischen System
	rechtliche Grundlagen und Regulierungsziele einschließlich der Einschätzung der Komplexität des Gesamtsystems
	Anwendungsbereiche der Vorschriften und daraus resultierende Fragmentierung der Regulierung (medienspezifisch vs. medienübergreifend)
	Aspekte der Akzeptanz bei Bevölkerung und Akteuren
	Flexibilität des Systems, bspw. Vorhandensein von sunset clauses, Evaluationsverpflichtungen
	aktuelle öffentliche Diskussionen, Evaluationen, Reformbestrebungen bzgl. des jeweiligen Modells sowie mögliche Schutzlücken
Steuerungsansatz (regulatory approach)	Regulierungskonzept: Command-and-Control, Selbst- oder Ko-Regulierung in ihren unterschiedlichen Varianten (code-based oder organisation-based) und Kombinationen daraus
	vorgesehene Schutzinstrumente
	Identifizierung von Anreizsystemen und Sanktionsandrohungen
Institutionelle Akteure (institutional setting)	Aufsichtsinstanzen und ihre Kompetenzen, einschließlich Verfahren, Finanzierung und Zusammenspiel mit anderen Institutionen
	Koordinations- und Kooperationsformen
	Akteurs- und Entscheidungsstrukturen, insb. Formen der Einbindung von Stakeholdern (vor allem Wirtschaftsakteure)
	Finanzierung

	Kontextinformationen zur „Regulierungskultur“ in der Praxis
Begleitende Präventions- und Informationsmaßnahmen (accompanying measures)	nationale Policies/Strategien
	Medienerziehung
	Medienkompetenzförderung
	Awareness-Kampagnen

Diesen Beschreibungsdimensionen folgend erhielten die Country Correspondents eine vorstrukturierte Vorlage mit Arbeitsanweisungen (s. Anhang 1) und erstellten für alle analysierten Länder zusammenfassende Länderberichte, die einen groben Eindruck des jeweiligen Systems zulassen und auf Rechtsquellen und weitere Primärquellen verweisen (s. Anhang 2 - Länderberichte). Der Stand der Länderbericht ist Oktober 2013, mit Ausnahme der Schweiz. Für die Schweiz wurde der Länderbericht auf Bitten des Auftraggebers auf den Stand von Mai 2014 gebracht.

## 2.2 Komparative Analyse der Modelle

Die komparativen Analysen wurden auf Basis der Informationsgrundlage durchgeführt, wie sie sich aus den im ersten Schritt angefertigten Länderberichten und den begleitenden Dokumentenanalysen ergab. Methodisch folgt die Komparatistik dem einfachen Vergleich (vgl. Abromeit/Stoiber 2006; Kleinsteuber 2003; Puppis/d’Haenens 2012; Wagner 1999), mit dem Ziel, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Hinblick auf die pragmatischen Differenzierungsmerkmale zu identifizieren.

Hierbei folgt die Differenzbetrachtung einem Blickwinkel auf unterschiedliche Ansätze und Ausprägungen einzelner Systeme, die Konkordanzperspektive weist dagegen auf mögliche (EU-) Harmonisierungsbereiche oder bereits auf derzeit übliche Ansätze und Ausgestaltungen hin. Seine Grenzen erreicht der einfache Vergleich dort, wo nationale Ansätze mit EU-Steuerungsansätzen verglichen werden: Da es sich bei EU-Ansatz und Umsetzung im Einzelsystem um ein komplexes Mehrebenenverhältnis handelt, kann eine grobe Einordnung, aber kein systematischer Vergleich auf gleichberechtigten Ebenen vorgenommen werden (vgl. Kleinsteuber 2003). Ein Überblick über die Ansätze und Aktivitäten auf Ebene der Europäischen Union und des Europarats wurde daher ausgegliedert und erfolgt in einem gesonderten Kapitel.

Als Vergleichsperspektiven dienen die Analysekriterien der Länderberichte, soweit diese hinreichend objektiv sind und ausreichend systematisierbare Unterscheidungen zulassen.

**Tabelle 3: Vergleichsdimensionen und Vergleichskriterien der komparativen Analysen**

Vergleichsdimension	Vergleichskriterien
Regulierungsrahmen (regulatory framework)	Relevanz von Jugendmedienschutz im (gesellschafts-) politischen System
	Existenz rechtlicher Grundlagen (formale Gesetze)
	Konvergenz/Fragmentierung der Regulierung; Umfang der Anwendungsbereiche
	Flexibilitätsvorkehrungen
	Aktuelle öffentliche Diskussionen und Reformbestrebungen
Steuerungsansatz (regulatory approach)	Regulierungskonzept: Command-and-Control, Selbst- oder Ko-Regulierung

	Schutzzinstrumente
	Anreizsysteme
	Sanktionsandrohungen
Institutionelle Akteure (institutional setting)	Konvergenz oder Fragmentierung der Aufsichtsinstanzen
	Koordinations- und Kooperationsformen
	Einbindung der Wirtschaft
	Finanzierung
Begleitende Präventions- und Informationsmaßnahmen (accompanying measures)	Nationale Policies / Strategien
	Medienerziehung und Schulbildung
	Medienkompetenzförderungsinitiativen
	Awareness-Kampagnen

In Fällen, in denen kein medienübergreifender Rechtsrahmen besteht, mussten die komparativen Merkmale teils für die einzelnen Medientypen (Kino, Film, Fernsehen, Computerspiele, Internet) in den Vergleich einbezogen werden.

Eine für die Typologisierung der einzelnen Regelungssysteme nutzbare Methodik sieht sich mit dem Problem konfrontiert, dass bisherige Ansätze der Typenbildung auf das Mediensystem insgesamt abzielen, während die vorliegende Studie aber nur einen bestimmten (Teil-)Regelungsbereich des Mediensystems betrachtet. Für die Typologisierung einzelner Jugendschutzsysteme eignen sich die bisherigen Modelle mediensystembezogener Komparatistik daher nicht (z. B. Hallin/Mancini 2004). Es kam hier vielmehr darauf an, zunächst zwischen Vergleichseinheiten auf unterschiedlichen Ebenen zu differenzieren: Soweit das Vergleichskriterium sich auf das gesamte Jugendschutzsystem bezieht, werden entsprechend Gesamtsysteme bzw. deren gesamtsystematische Kontexte verglichen. Dies gilt auch für Vergleichskriterien, die medienübergreifend vorliegen. Dagegen verengen sich die Untersuchungseinheiten dort, wo Vergleichskriterien (nur) für Systembestandteile vorliegen, die einzelne Medientypen regulieren. In diesen Fällen musste der Vergleich auf der Ebene einzelner medienspezifischer Subsysteme der Jugendschutzsysteme stattfinden, so dass sich die Typenbildung nicht mehr auf das Gesamtsystem bezieht, sondern auf vorfindliche Regelungsmuster in Bezug auf bestimmte Medientypen.

### 2.3 Identifizierung von Good Practice

Der dritte Schritt, die Identifizierung von Good-Practice-Beispielen in komplexen Regulierungsmodellen, erfolgte in zwei Stufen: Auf Grundlage der in Dreyer et al. (2013) identifizierten Herausforderungen fand in einem ersten Schritt eine analytische Bewertung derjenigen Ansätze statt, die auf diese Herausforderungen reagieren. Dazu wurde die formale Situation begutachtet und aus steuerungstheoretischer Perspektive daraufhin bewertet, inwieweit der regulatorische „Rahmen“ auf dem Papier zur Lösung einer der Herausforderungen beiträgt („adequacy check“). Neben der Berücksichtigung der theoretisch möglichen Steuerungswirkung wird dabei die einschlägige regulierungswissenschaftliche Literatur daraufhin gesichtet, welche Voraussetzungen bzw. fördernde und hemmende Bedingungen für bestimmte Regulierungskonzepte generell gelten. Kriterien dafür ergeben sich etwa bei Ko- und Selbstregulierung auch aus eigenen Untersuchungen (vgl. Schulz/Held 2006; HBI & EMR 2006; Puppis et al. 2004; Jarren et al. 2002; aber auch ACMA 2011; Baldwin, Cave & Lodge 2012; Latzer &

Saurwein 2010; Saurwein 2011; Latzer et al. 2007). Die Systeme wurden daraufhin untersucht, inwieweit sie diese Voraussetzungen erfüllen beziehungsweise diese Bedingungen vorliegen.

Darauf aufbauend folgt eine Prüfung der tatsächlichen Funktion derjenigen Systeme in der Praxis (compliance check). Diese Prüfung erfolgt einerseits auf Grundlage der Daten, die die deskriptiven Darstellungen bestehender Regulierungsmodelle in den betrachteten Ländern liefern, soweit Informationen und Hinweise vorliegen. Dort, wo sich Hinweise auf Implementations-, Umsetzungs- oder Vollzugshürden in der Praxis ergeben, wurden mit Hilfe der „Country Correspondents“ die potenziell kritischen Elemente identifiziert.

Ein entsprechender Ansatz wurde bereits in mehreren, teils komparativen Studien angewandt (vgl. HBI & EMR 2006; HBI 2007; Brunn et al. 2007; zu der Methode s. Schulz 2009). Die Studien zeigen auch, dass gerade auf der Ebene der Funktion des Systems in der Praxis „regulierungskulturelle“ Faktoren eine zentrale Rolle spielen und in den Vergleich einbezogen werden müssen (vgl. HBI et al. 2011).

## 2.4 Prüfung der Übertragbarkeit auf die Schweiz

Die Prüfung der Übertragbarkeit der identifizierten Good-Practice-Ansätze auf die Schweiz basiert auf einem vierstufigen Vorgehen:

- *Problemanalyse*: Basierend auf existierenden Schweizer Studien, Berichten und Sekundärliteratur werden die in der Diskussion um Jugendmedienschutz in der Schweiz als zentral erachteten Probleme für Kinder und Jugendliche identifiziert.
- *Abgleich von Problemen und „Good Practice“*: Die identifizierten Probleme werden im Anschluss abgeglichen mit Lösungen, die in existierenden Studien und Sekundärliteratur offeriert werden, sowie mit „Good Practice“, die aus dem internationalen Vergleich extrahiert wurde. Entsprechend werden nur jene „Good Practice“-Ansätze weiter verfolgt, die der Bewältigung aktueller regulatorischer Herausforderungen in der Schweiz dienen könnten.
- *Diskussion von Lösungsoptionen*: In einer ersten Welle von Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten aus Medienrecht, Medienpädagogik, Medienpsychologie, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie Politikwissenschaft werden die „Good Practice“ auf ihre Eignung zur Bewältigung der identifizierten Probleme sowie auf ihre Kompatibilität mit dem schweizerischen politischen System beurteilt. Ziel der Gruppendiskussion ist es folglich, die identifizierten Probleme zu validieren, allfällige weitere Probleme zu erkennen, und Lösungsoptionen für diese Probleme zu erarbeiten. Auf Basis der Erkenntnisse aus den Gruppendiskussionen lassen sich Handlungsempfehlungen aussprechen.
- *Diskussion der Handlungsempfehlungen*: In einer zweiten Welle von Gruppendiskussionen wurden die Handlungsempfehlungen dann vertieft diskutiert. Ziel war eine themenspezifische und umsetzungsorientierte Einschätzung der vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen.

Bei der *Gruppendiskussion* – manchmal auch Fokusgruppe genannt – handelt es sich um eine in der empirischen Sozialwissenschaft relativ junge Methode. Lamnek (2005a: 69-77) nennt sieben Erkenntnisinteressen, die sich mit der Gruppendiskussion besonders gut verfolgen lassen: Analyse gruppendynamischer Prozesse, Ermittlung von Gruppenmeinungen, Informationsermittlung in der Markt- und Meinungsforschung, Exploration (Generierung von Hypothesen im Gruppengespräch), Pre-Test und

Evaluation anderer methodischer Instrumente, Korrektiv und Komplement zu anderen Erhebungsmethoden (insbesondere Befragung), Plausibilisierung und Illustration von über andere Methoden gewonnenen Ergebnissen, Assessment-Center, Methodentriangulation, therapeutisches Instrument und Evaluation. Gruppendiskussion sind entsprechend eine geeignete Methode, um die Machbarkeit und Tauglichkeit politischer Maßnahmen zu validieren, da ihre Vorteile insbesondere im Vermitteln eines Überblicks über die Variationsbreite von Meinungen, Werten, Problemen, dem Aufdecken von bisher vernachlässigten Themenaspekten sowie in der Explizierung von Gründen im Gruppengespräch liegen, die ansonsten im latenten Vorbewusstsein des Sprechers liegen (vgl. Kromrey 1986: 127-131, Lamnek 2005a: 84).

Die Teilnehmer können grundsätzlich nach zwei dichotomen Merkmalspaaren ausgewählt werden (vgl. Kühn/Koschel 2011: 76-83; Lamnek 2005a: 104-109):

- „*Realgruppe*“/„*natürliche Gruppe*“ oder „*Ad-hoc-Gruppe*“: Bei der Realgruppe bilden die Teilnehmer auch außerhalb der Gruppendiskussion eine feste Gruppe (z. B. Abteilung einer Firma). Bei der „*Ad-hoc-Gruppe*“ werden hingegen Teilnehmer nach bestimmten Vorgaben vom Forscher/der Forscherin rekrutiert. Die Teilnehmer sind in dieser Zusammensetzung noch nie zusammengekommen. Eine Ad-hoc-Gruppe kann nach dem zweiten Unterscheidungsmerkmal ausgewählt werden:
- „*Homogene Gruppe*“ oder „*heterogene Gruppe*“: Bei der homogenen Gruppe bezieht sich der Begriff der Homogenität darauf, dass der/die Forscher/in die Teilnehmer nach einem bestimmten, von ihm/ihr als wichtig angesehenen Merkmalen auswählt (z. B. Studenten, Arbeiter). Bei der heterogenen Gruppe hingegen werden die Teilnehmer hingegen zufällig oder absichtlich nach mehreren unterschiedlichen Kriterien ausgewählt. Homogenität und Heterogenität lassen sich auch kombinieren: Innerhalb einer nach einem bestimmten Kriterium ausgewählten homogenen Gruppe, ist eine Variation z. B. nach Alter, Geschlecht etc. möglich (Herstellung von „*Interheterogenität*“).

Ein Diskussionsleitfaden (vgl. Lamnek 2005a: 93) stellt sicher, dass während der Gruppendiskussion alle wichtigen Aspekte berücksichtigt werden. Allerdings darf ein solcher Fragebogen die Dynamik des Diskussionsprozesses nicht zu stark einschränken (vgl. Kühn/Koschel 2011: 100-104). Deshalb wird in der Methodenliteratur empfohlen, den Diskussionsleitfaden knapp zu halten und darin nur grobe Rahmenthemen vorzugeben. Dem Moderator kommt in der Gruppendiskussion eine entscheidende Rolle zu, damit sich die Diskussion möglichst offen unter den Teilnehmern entwickeln kann. Demzufolge soll sich der Moderator zwar richtungsgebend, unterstützend und ausgleichend verhalten, jedoch gleichzeitig diplomatisch, fachlich kompetent und meinungslos auftreten (vgl. Bogner/Leuthold 2009: 164f.). Ein problemorientiertes Nachfragen des Moderators hilft dabei, eine offene und vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre zu schaffen, die es den Gesprächsteilnehmern erlaubt, neue Gesichtspunkte einzubringen und sich auch zu korrigieren oder gar zu widersprechen. Dies erlaubt es Orientierungs-, Entscheidungsprobleme und Interessenswidersprüche wahrzunehmen.

*Erste Welle (Diskussion von Lösungsoptionen)*: Für die Diskussion von Lösungsoptionen wurden zwei heterogene, natürliche Gruppen in Form einer begründeten Auswahl gewählt. An dieser ersten Welle von Gruppendiskussionen nahmen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich mit Jugendschutz beschäftigen, teil. Diese Auswahl war in Bezug auf das Kriterium des wissenschaftlichen Arbeitsgebiets homogen. Davon ist eine gewisse Gruppenkohäsion zu erwarten, welche mögliche Gesprächsprobleme wie fehlende gemeinsame Wissensbasis ausschließen oder minimieren

konnten. Innerhalb der Gruppe wurde eine gewisse Heterogenität hergestellt, indem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und unterschiedlichen Alters eingeladen wurden (siehe Tabelle 4). Da die Gruppendiskussionen der Information, Validierung und Exploration bestimmter Themen und Informationen dienten, erfolgte die Durchführung der Diskussion auf Grundlage eines Diskussionsleitfadens, damit alle wichtigen Aspekte zur Identifizierung von Jugendschutzproblemen für und mögliche Übertragbarkeit von Good-Practice-Modellen auf die Schweiz in der Gruppendiskussion berücksichtigt werden konnten (s. Anhang 1).

**Tabelle 4: Expertinnen und Experten der Gruppendiskussionen der ersten Welle**

Gruppendiskussion 1 (15.01.2014)	Gruppendiskussion 2 (24.01.2014)
Rolf H. Weber (Professor für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht, Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Zürich)	Lukas Golder (Senior Projektleiter, gfs.bern)
Andy Schär (eduxis consulting; zuvor Leiter i-medias, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW)	Daniel Süss (Professor für angewandte Psychologie, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW)
Thomas Widmer (Professor für Policy-Analyse und Evaluation, Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich)	Martin Hermida (Projektmitarbeiter EU Kids Online Schweiz, Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich)
Bertil Cottier (Professor, Institute for Public Communication, Università della Svizzera italiana)	Friederike Tilemann (Fachbereichleiterin Medienbildung, Pädagogische Hochschule Zürich)

*Zweite Welle (Diskussion der Handlungsempfehlungen):* Gemeinsam mit dem BSV wurde festgelegt, zu den Themenbereichen „audiovisuelle Inhalte“ und „Online“ vertiefte Diskussion mit Akteuren aus den verschiedenen Branchen und aus Politik und Verwaltung durchzuführen. In zwei Gruppendiskussionen zum Themenbereich „audiovisuelle Inhalte“ wurden die folgenden Handlungsempfehlungen diskutiert:

- Empfehlung 5: Schaffung medienübergreifender Alterskennzeichnung von Inhalten;
- Empfehlung 6: Verbesserte Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen;
- Empfehlung 7: Schaffung einer zentralen Jugendschutzombudsstelle;
- Empfehlung 10: Förderung kindgerechter Inhalte.

In zwei weiteren Diskussionen (eine Gruppendiskussion, ein Einzelinterview), die dem Themenbereich „Online“ gewidmet waren, wurden ebenfalls vier Handlungsempfehlungen vertieft behandelt:

- Empfehlung 4: Förderung von Initiativen der Medien- und Telekommunikationsbranche;
- Empfehlung 6: Verbesserte Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen;
- Empfehlung 7: Schaffung einer zentralen Jugendschutzombudsstelle;
- Empfehlung 10: Förderung kindgerechter Inhalte.

Ziel dieser Gruppendiskussionen war es, Umsetzungsprobleme zu identifizieren, verschiedene Interessen zu erkennen und Wissensbestände der beteiligten Akteure für eine Einschätzung der Empfehlungen zu nutzen. Auch hier kamen jeweils Interview-Leitfäden zum Einsatz (s. Anhang 1). Folgende Personen haben sich an den Gruppendiskussionen der zweiten Welle beteiligt (siehe Tabelle 5):<sup>1</sup>

**Tabelle 5: Expertinnen und Experten der Gruppendiskussionen der zweiten Welle**

Gruppendiskussionen 3 und 4 zu „audiovisuellen Inhalten“ (20.05./16.06.2014)	Gruppendiskussion 5 und 6 zu „Online“ (19./26.05.2014)
Michael In Albon (Jugendmedienschutzbeauftragter Swisscom)	Arianne Gambino (Jugendschutzbeauftragte SRF)
Yves von Rotz (nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK)	Franz Woodtli (Präsident Schweizerischer Video-Verband SVV)
Sara Genner (Wissenschaftlerin ZHAW)	Peter Züger (Präsident Swiss Interactive Entertainment Association SIEA)
Chantal Billaud (Stv. Geschäftsleiterin der Schweizerischen Kriminalprävention SKP)	Marc Flückiger (Leiter Abteilung Jugend- und Familienförderung, Erziehungsdepartement des Kantons Basel Stadt)
Jürg Aschwanden (Director Public Policy UPC Cablecom)	
Nadine Zollinger-Pittori (Director Legal & Regulatory sowie Jugendmedienschutzbeauftragte UPC Cablecom)	

<sup>1</sup> Vertreter des Schweizerischen Verbands für Kino und Filmverleih „Pro Cinema“ und der Schweizer Chatplattform „Chatmania“ wären ebenfalls zum Gespräch bereit gewesen. Aus terminlichen Gründen resp. da es sich um eine von Freiwilligen betriebene Plattform handelt war aber keine Teilnahme möglich. Das Internetunternehmen Google hat trotz mehrfacher Anfragen per Telefon und E-Mail nicht reagiert.



### 3 Beschreibung der im Jugendmedienschutz beobachtbaren Herausforderungen

#### 3.1 Beobachtbare Herausforderungen von Jugendmedienschutzregulierung

Die Studie von Dreyer et al. (2013) hat aus abstrakter steuerungswissenschaftlicher Perspektive herausgearbeitet, welchen Steuerungsherausforderungen sich derzeitiger Jugendmedienschutz angesichts der beobachtbaren Nutzungspraktiken und Angebotsstrukturen gegenüber sieht (vgl. Dreyer et al. 2013, S. 31 ff.). Ziel dieser Studie war es, vielversprechende Ansätze in anderen Jugendmedienschutzsystemen zu identifizieren, die auf diese Herausforderungen reagieren bzw. sich dieser annehmen. Daher soll im Folgenden ein kurzer Überblick über die zentralen Ergebnisse gegeben werden:

- Die Klärung, ob überhaupt ein *Steuerungsbedarf* in einzelnen Feldern der Mediennutzung vorhanden ist, ist Ergebnis eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses. An diesem Diskurs ist eine Vielzahl von Akteuren und Akteursgruppen beteiligt. Der Prozess der Explizierung von Steuerungsbedarfen ist entsprechend langwierig. Gleichzeitig aber ist die Medienrealität geprägt von einem dynamischen Markt und einer schnellen Fortentwicklung und Veränderung der Mediennutzung.
- Das traditionelle *Steuerungsziel* des Jugendmedienschutzes – die Minimierung von Entwicklungsrisiken durch die Rezeption von Medieninhalten – ist nicht mehr in der Lage, die beobachtbaren Problemlagen bei der heutigen Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen zu erfassen. Jugendschutz muss um individuumkommunikationsbezogene Schutzziele, Datenschutz- und Konsumentenschutzaspekte erweitert werden. Durch die Schutzzielderweiterung wird das Regelungssystem noch komplexer.
- Das *Steuerungsobjekt*, also die Gruppe der Regelungsadressaten, erfährt eine strukturelle Erweiterung und Ausdifferenzierung. Von Jugendmedienschutzvorgaben werden nicht nur eine vielfache Anzahl an gewerblichen Anbietern umfasst, sondern vermehrt auch private Erwachsene und Minderjährige, die als (Laien-)Medienanbieter fungieren. Die absolute Anzahl der Regelungsadressaten ist extrem hoch. Dadurch ergeben sich Herausforderungen für eine effiziente Aufsicht. Eltern kommt hier die unausgesprochene Aufgabe zu, im Alltag die Erziehungsverantwortung zu übernehmen. Dies fällt den Eltern allerdings immer schwerer.
- Neben das traditionelle *Steuerungssubjekt*, also den Staat als Regulierer, treten beobachtbar neue, nicht-staatliche Aufsichtsformen mit Ko-Regulierungs- und Selbstregulierungsstellen als neuartige Hoheitsträger. Die Voraussetzungen und Wirksamkeit stabiler ko-regulativer Systeme aber sind komplex.
- Im Hinblick auf die *Steuerungswirkung* ist zu konstatieren, dass nationales/kantonales Recht dort in seiner Geltung begrenzt ist, wo es auf grenzüberschreitende Angebote und ausländische Anbieter trifft. Die verringerte Durchsetzbarkeit gegenüber internationalen Anbietern und flüchtigen Online-Inhalten muss zu einer Neugewichtung der Institutionalisierung und Verstetigung von Kooperationen und Austauschformen auf interkantonaler und internationaler Ebene führen.
- Im Hinblick auf die *Steuerungsinstrumente* des Jugendmedienschutzes wurde festgehalten, dass traditionelle *Command and Control*-Steuerungsformen an Grenzen geraten. Die neu hinzugetretenen (z. B. kommunikationsbezogenen) Problemlagen sind mit traditionellen Instrumenten nicht zu

lösen. Neue Steuerungsformen aber sind schwieriger in der Implementation und der fortwährenden Beobachtung.

Fazit der Untersuchung aus dieser Perspektive war, dass Jugendmedienschutzregulierung sich auf allen bekannten steuerungswissenschaftlichen Ebenen fundamentalen Herausforderungen gegenüber sieht.

## 3.2 Herausforderungen systematischer Problemlagen

Ausgehend von Studien, Berichten – insb. auch Genner et al. (2013), Dreyer et al. (2013), Huegeli/Bolliger (2015) und Latzer et al. (2015) – sowie vorhandener Sekundärliteratur werden im Folgenden die in der Diskussion um Jugendmedienschutz als zentral erachteten Probleme für Kinder und Jugendliche beschrieben. Dabei wird von einem breiten Verständnis von Jugendmedienschutz im Sinne eines Kommunikationsschutzes ausgegangen. In Übereinstimmung mit der zuvor entwickelten Systematik von Problemlagen (vgl. Dreyer et al. 2013, S. 4) der kindlichen Mediennutzung wird einerseits danach differenziert, welche Rolle Kinder und Jugendliche im Kommunikationsprozess einnehmen, andererseits werden diesen Rollen verschiedene Risikofelder zugeordnet.

### 3.2.1 Kind als Rezipient

Im Bereich der Rezeption von (publizistischen) Inhalten geht es um den klassischen Jugendmedienschutz. Kinder und Jugendliche können erstens mit *wertebezogenen Risiken* konfrontiert werden. So können Kinder und Jugendliche in ihrer Mediennutzung mit nicht altersgerechten Inhalten, wie Pornografie, hasserfüllten Inhalten, Gewalt, Rassismus etc. konfrontiert werden. Dabei kann der Zugang zu diesen Inhalten durch das Kind einerseits beabsichtigt, andererseits aber auch unbeabsichtigt erfolgen (vgl. Dreyer et al. 2013: 4; BSV 2010: 5f., 12; Bundesrat 2009: 63f., 75; Hermida 2013: 6, 14; Steiner 2009: 16-19; Wassmer 2015; Signer Widmer 2013: 83ff., 91-94). Zudem können Kinder und Jugendliche mit Inhalten konfrontiert werden, die problematische Werte vermitteln, etwa was das eigene Körperbild, Geschlechterrollen oder die Kommerzialisierung der Gesellschaft betrifft. Des Weiteren wird in der bestehenden Forschung kritisiert, dass für Minderjährige zu wenige geeignete, pädagogisch wertvolle und altersgerechte mediale Angebote bereitgestellt werden (vgl. Signer Widmer 2013).

Zweitens bestehen *kommerzielle Risiken* klassischer Rezeption. Zu nennen sind hier Werbebotschaften, welche nicht förderlich für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sind. Diese können sich bspw. auf Nahrungsmittel („Junk Food“), Kleinkredite oder Sexangebote beziehen (vgl. Dreyer et al. 2013: 4, 9; Hermida 2013: 7).

Ein dritter Risikobereich der Rezeption bezieht sich nicht auf die Inhalte direkt, sondern auf die *exzessive Nutzung* von medialen Inhalten durch Jugendliche (vgl. Dreyer et al. 2013: 4, 27f., 44, 52; BSV 2010: 6; Hermida 2013: 19).

### 3.2.2 Kind als Marktteilnehmer

Kinder und Jugendliche können auch in ihrer Rolle als Marktteilnehmer betrachtet werden, was eine Fokussierung auf einen kinder- und jugendbezogenen Verbraucherschutz erlaubt. Diesbezüglich bestehen im Jugendmedienschutz wiederum *wertbezogene Risiken*, wie die Androhung von Inkasso oder die Konfrontation der jugendlichen Nutzer mit Spam (vgl. Dreyer et al. 2013: 4).

Im Bereich der *kommerziellen Risiken* lassen sich bezüglich Verbraucherschutz der Betrug von Minderjährigen sowie die Tötigung von In-App-Käufen und Teilnahme an Gewinnspielen durch Minderjährige verorten (vgl. Dreyer et al. 2013: 4; Huegli/Bolliger 2015: 2).

Zudem besteht das Risiko des *Missbrauchs von personenbezogenen Daten*. Die kommerziellen Anbieter sind im Stande, die Daten, die von Kindern und Jugendlichen bspw. bei App-Käufen, der Teilnahme an Gewinnspielen oder beim Online-Shopping hinterlassen werden, zu sammeln und weiter zu verwenden (vgl. Genner et al. 2013: 10; Dreyer et al. 2013: VI, 4, 10f.).

### 3.2.3 Kind als Betroffener im Rahmen von Individualkommunikation

Kinder und Jugendliche sind aber nicht nur Rezipienten oder Marktteilnehmer, sondern nutzen Online-Medien auch intensiv für ihre Individualkommunikation. Insbesondere Social-Media-Dienste wie bspw. Facebook oder Instagram sind hier zu nennen.

Als Kommunikationsteilnehmer auf Onlineplattformen können Kinder und Jugendliche mit *wertbezogenen Risiken* konfrontiert werden. Zu nennen sind erstens Cybergrooming, sexuelle Belästigung, Cybermobbing, Beschimpfung/Verleumdung und Stalking (vgl. Dreyer et al. 2013: 4, 24; Genner et al. 2013: 21-24; Huegli/Bolliger 2015: 2, 35; BSV 2010: 5f., 12; Bundesrat 2009: 67, 79; Willemse/Waller/Süss 2010: 30; Steiner 2009: 22; Hermida 2013: 9ff., 15, 17; Wassmer 2015). Zweitens können Kinder und Jugendliche auf problematische nutzergenerierte Inhalte wie bspw. eine Anleitung zu Suizid, Drogenmissbrauch oder Bulimie stoßen (vgl. Dreyer et al. 2013: 4, 22ff.; Huegli/Bolliger 2015: 2; BSV 2010: 12; Bundesrat 2009: 75; Willemse/Waller/Süss 2010: 48; Hermida 2013: 18). Drittens können Kinder und Jugendliche problematische Inhalte zugeschickt bekommen (z. B. Bilder, Videos).

Auch bezüglich Social Media besteht das *Risiko exzessiver Nutzung* durch Kinder und Jugendliche (vgl. Genner et al. 2013: 1f., 24, 32; Hermida 2013: 19).

Bei der Nutzung von Onlinediensten fällt eine Vielzahl von Daten an, weshalb auch *Risiken für den Datenschutz und die Privatsphäre* existieren. Dabei geht die Gefahr einerseits von den Anbietern dieser Dienste aus. Sie können Daten sammeln, welche aus den Interaktionen von Kindern und Jugendlichen hervorgehen und diese kommerziell nutzen. Insbesondere junge Nutzer sind sich dieser Problematik nicht oder kaum bewusst und hinterlassen bei der Verwendung dieser Dienste viele digitale Spuren (vgl. Genner et al. 2013: VII, 19ff.; Dreyer et al. 2013: 10f., 56; BSV 2010: 5f., 12; Wassmer 2015). Andererseits sind auch die Kommunikationspartner im Stande, veröffentlichte Daten von Kindern und Jugendlichen zu missbrauchen (vgl. BSV 2010: 5f., 12; Hermida 2013: 20).

### 3.2.4 Kind als selbst Handelnder in der Individualkommunikation

In ihrer Individualkommunikation können Kinder und Jugendliche aber nicht nur zu einem Opfer von Belästigung und Missbrauch werden, sondern selbst als Handelnde auftreten.

In Bezug auf die *wertbezogenen Risiken* können Minderjährige somit aktiv Cybergrooming, sexuelle Belästigung und Cybermobbing betreiben oder pornografische und gewalttätige Inhalte erstellen und weiterleiten (vgl. Dreyer et al. 2013: 4, 52; Bundesrat 2009: 67; Willemse/Waller/Süss 2010: 48; Hermida 2013: 11). Auch die freiwillige Weitergabe von Bildern und Videos sexueller Natur von sich selbst („Sexting“) ist für den Jugendmedienschutz von Relevanz (vgl. Hermida 2013: 11).

Hinsichtlich der *kommerziellen Risiken*, welche entstehen, wenn Kinder und Jugendliche als aktive Kommunikationsteilnehmer fungieren, kann das Problemfeld von illegalen Uploads sowie Hacking angeführt werden (vgl. Genner et al. 2013: 2, 10, 28, 32).

Zudem besteht auch hier das Risiko des *Missbrauchs von personenbezogenen Daten*. Allerdings fokussiert dieses Problemfeld darauf, dass Minderjährige selbst Inhalte über sich oder andere Kommunikationspartner bereitstellen (vgl. Genner et al. 2013: 19ff.; BSV 2010: 5f., 12; Bundesrat 2009: 75; Willemse/Waller/Süss 2010: 34).

### 3.3 Priorisierte einzelne Problemlagen

Angesichts der Vielzahl der beobachtbaren und in öffentlichen Diskursen genannten Problemlagen und Herausforderungen haben Dreyer et al. (2013) unter Zuhilfenahme einer Risikomanagementperspektive sowie aus Sicht der erwartbaren Steuerungswirkungen gesetzlichen Jugendmedienschutzes eine Priorisierung vorgenommen. Die zu priorisierenden Handlungsfelder sind danach die Bereiche

- der *ungeeigneten Medieninhalte*, wo eine Anpassung der inhaltebezogenen Regulierung an neue Angebotsstrukturen und Nutzungskontexte erfolgen muss,
- *beeinträchtigende Mitteilungen im Rahmen von Individualkommunikation*, auf die hin eine Ausweitung der Schutzziele und einer entsprechende Ausdifferenzierung und Erweiterung der Schutzinstrumente erfolgen muss,
- der *intransparenten* und im Hinblick auf ihre Konsequenzen *schlecht abschätzbaren Verarbeitung persönlicher Daten*, wo Jugendschutz die informationelle Selbstbestimmung der Kinder als Zielerweiterung des Jugendschutzes in digitalen Medienumgebungen mitdenken muss.

Die priorisierten Problemlagen standen entsprechend im Zentrum der weiteren Analysen und Befragungen (siehe Kapitel 4, 6, 7).

## 4 Komparative Analyse der untersuchten Regulierungssysteme

Die komparative Analyse der vierzehn untersuchten Länder hatte das Ziel, einen Überblick über die in anderen Ländern gewählten Regelungsmodelle im Jugendmedienschutz zu erhalten. Der Fokus der Komparatistik liegt vor allem auf Ähnlichkeiten und Unterschieden, länderspezifischen oder länderübergreifenden Charakteristika, der Ausgestaltung konvergenter oder fragmentierter Regulierungssysteme und der Wahl eines staatlichen, ko-regulativen oder selbstregulativen Ansatzes. Schließlich soll erörtert werden, welchen Einfluss und welche Rolle die Aktivitäten bzw. Institutionen auf europäischer Ebene im Bereich des Jugendmedienschutzes haben.

### 4.1 Vergleichende Gesamtmodellbetrachtung und der Faktor „Jugendschutzkultur“

Bei dem Überblick, den die Länderberichte ermöglichen, fällt zunächst ins Auge, dass keines der untersuchten Länder einen gesamthaften, alle Medientypen umfassenden Jugendschutzrahmen aufweist oder eine entsprechende Regulierungsstrategie verfolgt oder diskutiert. Vielmehr scheinen jeweils deutliche einzelstaatliche Pfadabhängigkeiten der Regulierung einzelner Medientypen auf – mit Ausnahme der Bereiche in den EU-Mitgliedstaaten, für die EU-Richtlinien Vorgaben machen, also lineares Fernsehen und Video-on-Demand-Angebote. Übrige elektronisch übermittelte Inhalte, die nicht unter den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen, unterliegen dagegen deutlich zu unterscheidenden jugendschutzrechtlichen Vorgaben – wenn überhaupt. Einige der Länder haben Regelungssysteme etabliert, die zwei oder mehrere Medientypen konvergent regulieren (typischerweise Kino/DVD, Kino/DVD/Fernsehen; Fernsehen/Video-on-Demand).

Auch hebt sich in keinem der Länder ein in sich geschlossenes, integriertes gesetzliches Gesamtsystem des Jugendmedienschutzes hervor, das auf alle Herausforderungen reagiert. In der Praxis werden einzelne Normen angepasst oder optimiert, konkrete systemische Überlegungen finden nur in Einzelfällen im Rahmen von Ad-hoc-Evaluationen statt. Dennoch: Viele der Länder haben die in Dreyer et al. (2013) identifizierten drängenden Problembereiche ebenfalls als handlungsrelevant erkannt, die Bearbeitung und Abarbeitung der politischen und gesellschaftlichen Diskussionen befindet sich aber in deutlich unterschiedlichen Stadien.

#### 4.1.1 Bedeutung und Schutzziele gesetzlichen Jugendmedienschutzes

Es gibt kein Land, dem gesetzlicher Jugendschutz grundsätzlich fremd ist. Alle untersuchten Länder kennen sowohl auf Abwehr gerichtete Jugendschutzmaßnahmen als auch positive, begleitende Maßnahmen, wie beispielsweise die Förderung von Medienkompetenz. Wie Jugendschutz umgesetzt wird und auf welchen Prinzipien und gesellschaftlichen Traditionen, Werten und Entwicklungen der gesetzliche Jugendschutz beruht, unterscheidet sich von Land zu Land (und teilweise von Region zu Region). Dies hat nicht nur zur Folge, dass Jugendschutz auf unterschiedlichen abstrakten Grundprinzipien beruht, sondern führt in der Praxis auch zu einer ausdifferenzierten Justierung verschiedener Schutzziele:

In drei Ländern hat staatlicher Jugendmedienschutz Verfassungsrang (Deutschland, Österreich und Italien). Unabhängig vom Verfassungsrang gilt Jugendschutz in der Mehrheit der untersuchten Staaten als ein gesellschaftlich wichtiges Thema, das in der öffentlichen Debatte stets präsent ist. Die Relevanz in der politischen Debatte wird nur in wenigen Ländern als gering wahrgenommen (z. B.

Österreich, Slowenien, Schweden). Dabei variiert auch die Erscheinungsform der geführten Debatten: Wo in einigen Ländern Debatten eher als Ad-hoc-Reaktion auf spezifische Vorfälle erscheinen, ist das Politikfeld Jugendmedienschutz in anderen Ländern tief in der (gesellschafts-, bildungs-, jugend- oder familienpolitischen) Kultur verwurzelt.

Übergeordnete Schutzzwecke sind ein wichtiger Kontextfaktor auf verschiedenen Ebenen: Sie geben Impulse und Leitlinien für politische Diskussionen über neue Risikolagen und die Einführung neuer Schutz- oder Informationsinstrumente. Mittelbar nehmen sie damit auch Einfluss auf die Gesetzgebung. Auch die Rechtsauslegung, -anwendung und -kontrolle (z. B. im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsprüfungen) jugendschutzrechtlicher Normen wird maßgeblich durch vordefinierte Schutzzwecke bestimmt. Im Hinblick auf die Schutzziele dieser Regelungen kann zwischen Systemen unterschieden werden, die auf eine unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen abzielen und solchen, die anderen Maximen folgen. In einem Großteil der untersuchten Länder zentrieren sich politische Diskussion und regulatorische Zielsetzung auf den Schutz des Kindes bzw. des Jugendlichen vor beeinträchtigenden („impairing content“) oder schädlichen („harmful content“) Inhalten. Es lässt sich jedoch feststellen, dass dieser individualzentrierte Ansatz keineswegs die einzige Lösung darstellt: Als übergeordnetes Ziel steht z. B. in Australien nicht der Schutz des Kindes oder des Jugendlichen im Mittelpunkt der Regulierung, sondern (auch) der Schutz der Medienkonsumenten allgemein – Überlegungen zum Rezipientenschutz spielen hier eine besondere Rolle. So dienen in Australien Alterskennzeichen und -einblendungen immer auch der Ermöglichung informierter Konsumentenentscheidungen.

#### **4.1.2 Gesetzliche Rechtsrahmen im Jugendmedienschutz**

Die Existenz eines gesetzlichen Jugendschutzrahmens sagt indes noch nichts über die Anwendungsbreite dieser Vorschriften aus. Vielmehr unterscheiden sich die von den existierenden rechtlichen Rahmen in den Einzelländern umfassten Anwendungsbereiche im Hinblick auf einzelne Medientypen teils erheblich. Die folgende Übersicht zeigt, in welchen Ländern welche Medientypen jugendschutzgesetzlich umfasst sind; daneben – das muss ausdrücklich gesagt werden – gilt in allen Staaten das allgemeine Strafrecht, das unabhängig von dem jeweils für die Tathandlung genutzten Medium gilt.

**Tabelle 6: Welche Medientypen umfasst der jugendschutzgesetzliche Rechtsrahmen?**

Land	Mediengattung					
	Kino	DVD	Games	TV	VoD	Online
Australien	*	*	*			
Dänemark						
Deutschland						
Finnland						
Frankreich						
Großbritannien						
Italien						
Niederlande						nur Public Service Angebote
Norwegen						
Österreich	*	*	*			
Polen						
Schweden						
Schweiz	*	*	*			
Slowenien						

\* Föderale Strukturen mit teils abweichenden Einzelregelungen.

Die Übersicht in Tabelle 6 zeigt, dass in allen untersuchten Ländern ein rechtlicher Rahmen für Jugendschutz im Fernsehen und – mit Ausnahme der Schweiz – für Video-on-Demand-Angebote besteht. Hinsichtlich der EU-Mitgliedstaaten ist diese Regulierung Ausfluss der Vorgaben der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie, 2010/13/EU). Selbst Staaten, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind; setzen entsprechende Richtlinien z. T. in nationales Recht um (hier z. B. Norwegen). Ein weiterer Bereich, für den in der überwiegenden Anzahl der Länder gesetzliche Rahmen bestehen, sind öffentliche Kinovorführungen (Ausnahmen: Polen und Slowenien). Dies ist aber im Unterschied zum Rundfunk keiner EU-Harmonisierungsanstrengung geschuldet, sondern in der Regel aus der langen Tradition der öffentlichen Filmtheater heraus entstanden: Einige der Regelungen zum Kino sind vor über 100 Jahren in Kraft getreten.

Weniger häufig trifft man auf rechtliche Jugendschutzrahmen im Hinblick auf den Verkauf und die Abgabe von Home Entertainment-Produkten auf Trägermedien, wie Videofilmen und Computerspielen. Während einige der untersuchten Länder auch hier rechtliche Vorgaben machen, folgen andere dem Verständnis, dass die Rezeption im eigenen Haushalt regulatorisch ohnehin nur schwer gesteuert werden kann und verzichten entsprechend auf Klassifizierungspflichten oder Abgabebeschränkungen (Schweden, Italien, Frankreich bei DVDs). Im Bereich der Videospiele hat sich PEGI faktisch als europäischer Standard durchgesetzt; einzige Ausnahmen bilden hier Deutschland mit einem eigenen System (USK, USK online) und einzelne Bundesländer in Österreich, die teils auf das PEGI- (Wien), teils auf das deutsche USK-System (Salzburg) verweisen oder Mischformen vorsehen (Kärnten).

PEGI dient hier als Kennzeichen-Infrastruktur, an die in den einzelnen Ländern unterschiedliche Rahmen ansetzen: Teils werden die PEGI-Kennzeichen durch formale Gesetze rechtlich verbindlich gemacht (z. B. Niederlande, Frankreich oder im Bundesland Wien), ohne dass der Staat ein eigenes Klassifizierungssystem für diesen Typ errichtet, teils haben sich die Kennzeichen durch Selbstverpflichtungen der Wirtschaft oder ohne verpflichtenden Rahmen als freiwillige bzw. faktisch vorhandene Alterskennzeichen am Markt durchgesetzt (z. B. Italien, Slowenien). Bei der gesetzlichen Übernahme der PEGI-Einstufungen nehmen einzelne Staaten teilweise Anpassungen vor (z. B. Finnland in Bezug auf die Gestaltung der Kennzeichen), teilweise behalten sie sich Veto-Rechte im Hinblick auf die Umsetzung von PEGI-Einzelentscheidungen vor (z. B. Großbritannien).

Die Bereiche, die am wenigsten spezifischen Jugendschutzvorschriften unterliegen, sind die übrigen Online-Angebote – also all jene, die nicht als Rundfunk oder Video-on-Demand im Sinne der AVMD-Richtlinie zu qualifizieren sind. Die beiden einzigen Länder mit dezidierten jugendschutzrechtlichen Vorgaben für Online-Angebote sind Australien und Deutschland. In einigen anderen Ländern gibt es sich z. T. auf Online-Inhalte erstreckende Rechtsrahmen, etwa durch Erweiterungen der rundfunk-spezifischen Vorgaben auch auf die Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter (Niederlande), weite Normen des allgemeinen Strafrechts, die bereits beeinträchtigende Inhalte im Netz pönalisieren (Italien), oder internetspezifische Schutzmaßnahmen, die bei pornografischen Inhalten anzutreffen sind (z. B. Slowenien und Finnland). Die übrigen Länder sehen keinen spezifischen Jugendschutzrechtsrahmen vor, so dass dort auf der Ebene formaler Gesetze ausschließlich allgemeine Vorschriften, insbesondere solche des allgemeinen Strafrechts (Verbot der Kinder- und Jugendpornografie, Beleidigung/Verleumdung, „Cybergrooming“, siehe unten) gelten.

Zudem ist eine deutliche Dualität der Diskussionsrichtung zwischen eher repressiven/negativen und präventiven/positiven Jugendschutzsystemen auszumachen: Wo einige Staaten im Schwerpunkt auf Verbote, Kontrolle und Vollzug setzen, konzentrieren sich Ansätze und Debatten in anderen dagegen auf Medienkompetenz, Förderung kinderspezifischer Inhalte, Ermöglichung von Hilfsmitteln zum Kinder- oder Selbstschutz. Insbesondere in den skandinavischen Ländern wird diesen Jugendschutzaspekten eine höhere Bedeutung zugemessen. So stellt beispielsweise Dänemark nicht den Schutz von Kindern und Jugendlichen in den Mittelpunkt seiner Maßnahmen, sondern sieht dies als Ergebnis einer vor allen Dingen auf Medienkompetenzvermittlung basierenden Herangehensweise, die auf die Industrie, Schulen, Eltern, Kinder und Jugendliche abzielt. Ähnlich aufgestellt ist Schweden: Hier werden Schutzziele weiter aufgefächert, schwerpunktmäßig wird auf Medienkompetenzvermittlung gesetzt. Dabei zielen diese Maßnahmen nicht nur auf Jugendliche selbst ab, sondern auch auf Pädagogen und Erzieher, die für die technischen Vorgänge sowie jugendschutzrelevante Themen sensibilisiert werden sollen. In Schweden und auch Finnland geht dies so weit, dass Polizisten speziell im Hinblick auf jugendschutzrechtlich relevante Inhalte und dem Umgang mit neuen Medien ausgebildet werden, um z. B. Cyberbullying in sozialen Netzwerken aktiv zu bekämpfen. Wieder andere Länder wählen einen Mittelweg zwischen den abwehribasierten und fördernden Ansätzen, wobei diese in der Regel nicht systematisch miteinander verknüpft sind. Eine Ausnahme bildet Großbritannien, wo Evaluationen des Ordnungsrahmens auch Medienbildungsgesichtspunkte berücksichtigen und entsprechend beide Seiten berücksichtigende Handlungsempfehlungen aussprechen.

Im Rahmen der Studie konnten Korrelationen von verstreuten Kompetenzen, der Anzahl der Stakeholder einerseits und der politischen Relevanz von Jugendmedienschutz andererseits nicht abschlie-

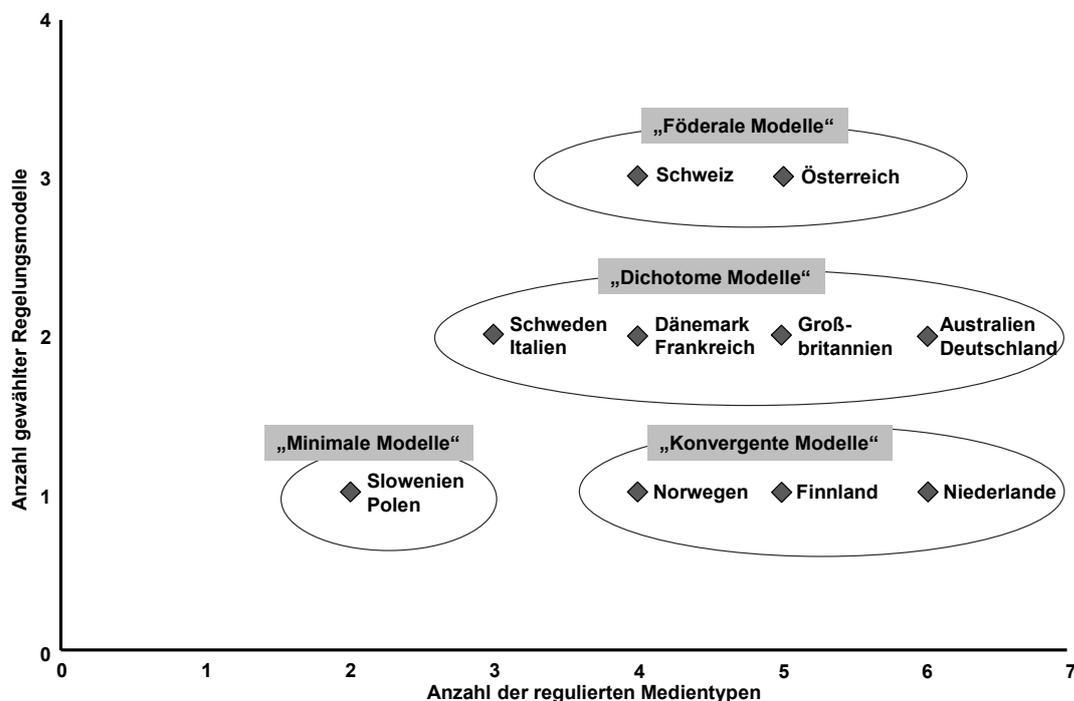
ßend geklärt werden: So existiert sowohl in den Ländern, in denen die ministeriellen und aufsichtsrechtlichen Kompetenzen einer Mehrzahl von Stellen obliegen, eine große Bandbreite an jugendschutzpolitisch aktiven Stakeholdern und Akteuren, als auch in Ländern mit zentral verantwortlichen staatlichen Stellen. Auch die Häufigkeit und Relevanz jugendschutzpolitischer Diskussionen erscheint unabhängig von zentralen oder fragmentierten Zuständigkeiten und der Anzahl der Stakeholder. Inwieweit entsprechend die Kriterien der Kompetenzverteilung und der Anzahl der am Diskurs Beteiligten für oder gegen die politische Relevanz des Themas sprechen – bzw. ob überhaupt – erschließt sich aus den untersuchten Ländern insoweit nicht (zu den möglichen Kontextfaktoren siehe unten Kapitel 5.3). Diese Beobachtung kann die Einschätzung, dass verteilte Kompetenzen und ein entsprechend komplexeres Regelungssystem einer insgesamt effektiven Jugendschutzregulierung automatisch abträglich sein können, jedenfalls im Hinblick auf den dafür wichtigen gesellschaftlichen und politischen Diskurs nicht (mehr) stützen.

Weitere wichtige Kontextfaktoren für die Bedeutung entsprechender Diskurse können daneben nationale politische Strategien oder Ziele („policies“, z. B. Norwegen), mögliche „Overspill“-Effekte benachbarter Länder (z. B. Österreich, Schweiz), eine allgemein liberale Erziehungshaltung (z. B. Frankreich) oder die allgemeine Akzeptanz verantwortungsbezogener Zurechnung von Jugendschutz zu Staat, Wirtschaft und Eltern wie Kindern zu gleichen Teilen (z. B. Niederlande; s. dazu auch unten Kapitel 5.3) sein.

#### **4.1.3 Konvergenz und Fragmentierung nationaler Rechtsrahmen**

(Technische) Konvergenz kann als mediales Phänomen im Realbereich begriffen werden: Medieninhalte werden in zunehmendem Maße unabhängig von bestimmten Distributionsplattformen oder Endgeräten erbracht; alle Typen von Mediendiensten sind auf allen Endgeräten verfügbar. Der historischen Entwicklungspfad folgende rechtliche Rahmen knüpft in vielen Fällen jedoch teils noch an bestimmte Übertragungsgeräte oder Dienstcharakteristika an, so dass sich in den untersuchten Ländern unterschiedliche Konstellationen von regulierten Medientypen und den darauf anwendbaren Gesetzeswerken und Regelungsmodellen finden.

**Abbildung 1: Cluster der Länder nach Anzahl regulierter Medientypen und Regelungsmodellen**



Die Einordnung der untersuchten Länder auf einer Matrix nach Anzahl der vom Rechtsrahmen umfassten Medientypen sowie nach Anzahl der unterschiedlichen Regelungsmodelle (unterschiedliche Gesetzeswerke mit abweichenden Regelungsansätzen) ergibt vier kategorisierbare Gruppen (siehe Abbildung 1):

- 1.) Staaten, die nur wenige Medientypen (hier: TV und VoD) gesetzlich regulieren und entsprechend einem Regelungsmodell folgen, sind Polen und Slowenien – „*minimale Modelle*“.
- 2.) Daneben gibt es Staaten, die die Mehrzahl der Medientypen regulatorisch umfassen, aber dabei ein übergreifendes Regelungsmodell gewählt haben, dass für alle Typen gleichermaßen gilt. Dies sind entsprechend „*konvergente Modelle*“. Mit Ausnahme der Niederlande, Finnlands und Norwegens hat keines der untersuchten Länder einen konvergenten Rechtsrahmen in der Gestalt, dass Offline- und Online-Medien in einem gemeinsamen Rechtsrahmen oder mit einem konvergenten Klassifizierungsansatz (und unterhalb einer gemeinsamen Aufsichtsstruktur, siehe unten) geregelt würden.
- 3.) Die Länder der dritten und größten Gruppe folgen *dichotomen Modellen*, d. h. für verkörperte Medien (darunter Kino, DVD, Games) gilt ein anderes Regelungsmodell als für elektronisch übermittelte Medien (darunter TV, VoD, Online). Dies sind meist Ausflüsse angebotsspezifischer regulatorischer Entwicklungspfade im Hinblick auf öffentliche Vorführ- oder Abgabeorte („offline“-Medien) einerseits und elektronisch übermittelte Medieninhalte andererseits („online“-Medien).

4.) Die beiden Länder, die mehr als drei Regelungsmodelle bzw. geltende gesetzliche Rahmen aufweisen, sind die Schweiz und Österreich. In beiden Fällen ist dieser Umstand der föderalen Struktur der Länder geschuldet: So existieren dort für jedes Bundesland bzw. jeden Kanton eigene Jugendschutzgesetze. In Österreich führt das etwa dazu, dass in Wien PEGI-Altersbestimmungen verbindlich sind, im umliegenden Niederösterreich nicht. In Deutschland wurde dem Umstand der länderseitigen Kulturhoheit und der damit drohenden Fragmentierung der Jugendschutzsysteme im Bereich Rundfunk und Online-Medien dadurch begegnet, dass alle Bundesländer sich auf einen gemeinsamen Staatsvertrag geeinigt haben, den die einzelnen Länderparlamente ratifiziert haben. Mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenzen ist so der Hoheit der Länder genüge getan, gleichzeitig wird in der Praxis durch „harmonisiertes“ Landesrecht ein deutschlandweit gleicher Rechtsrahmen geschaffen. Dort, wo ein landesweiter Ansatz für einen inhaltsbezogenen Klassifizierungsrahmen besteht, kann dennoch die Umsetzung und der Vollzug in den einzelnen Bestandteilen (Ländern, Territorien) den dortigen Parlamenten und Behörden obliegen, sodass einzelne Regionen eines Landes unterschiedliche Rechtsfolgen und Vollzugspraktiken im Hinblick auf einheitliche Altersklassifizierungen aufweisen (z. B. Australien, wo die Territorien unterschiedliche Rechtsfolgen bzgl. der Abgabe der landesweit gekennzeichneten Medienprodukte anknüpfen).

#### 4.1.4 Regulierte Sachverhalte

Wie oben dargestellt bildet im Großteil der untersuchten Länder der abwehrbasierte Jugendmedienschutz die Grundlage der Regulierungssysteme. Was als negativ angesehen wird und wie die Gewichtung erfolgt, ist durch verschiedene Kulturen geprägt. Gemeinsamkeiten finden sich hier bei den EU-Staaten, die der AVMD-Richtlinie unterfallen: Für lineare Fernsehhalte und Video-on-Demand gibt die Richtlinie vor, dass Inhalte, die „die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können“ (Art. 12, 27 Abs. 1 AVMD-RL) als jugendschutzrelevant gelten. Diese Einordnung jugendschutzspezifischer Inhalte wurde in den meisten EU-Mitgliedsländern übernommen, z. T. auch in Nicht-EU-Ländern wie Norwegen. Konsens besteht in allen untersuchten Ländern dahingehend, dass pornografische sowie gewaltverherrlichende Darstellungen als jugendschutzrechtlich relevant gelten müssen. In welchem Maße Jugendliche vor derartigen Inhalten geschützt werden müssen, ist allerdings wiederum graduell unterschiedlich. In Großbritannien ist beispielsweise nicht nur die sexualisierte Darstellung jugendschutzrechtlich relevant, sondern schon das Thema Nacktheit als solches regulatorisch umhegt. In vielen Ländern wird der Gebrauch von Schimpfwörtern und Flüchen ebenfalls als Jugendschutzthema angesehen (z. B. Niederlande, Großbritannien), ebenso wie Diskriminierung (z. B. Niederlande, Österreich, Deutschland, Norwegen).

In der AVMD-Richtlinie geregelt ist auch die kommerzielle Kommunikation, speziell mit Bezug zu Alkohol und Tabak (Art. 9, 22 AVMD). Diese Vorgaben wurden ebenfalls in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt. Als Thema des Jugendschutzes werden zunehmend aber auch die Vorgaben verstanden, die gesunde Ernährung fördern bzw. ungesunde Ernährung (insbesondere Fast Food, Süßigkeiten) verringern soll (Großbritannien, Polen, Frankreich, Australien).

Strafrechtlich spielen besonders Formen sozial unerwünschten Handelns eine Rolle, die mit den neuen Kommunikationsmöglichkeiten und ihren spezifischen Gefahren zusammenhängen. Dies sind z. B. (Cyber-)Grooming, Sexting und Cyberbullying. In vielen der untersuchten Staaten sind keine

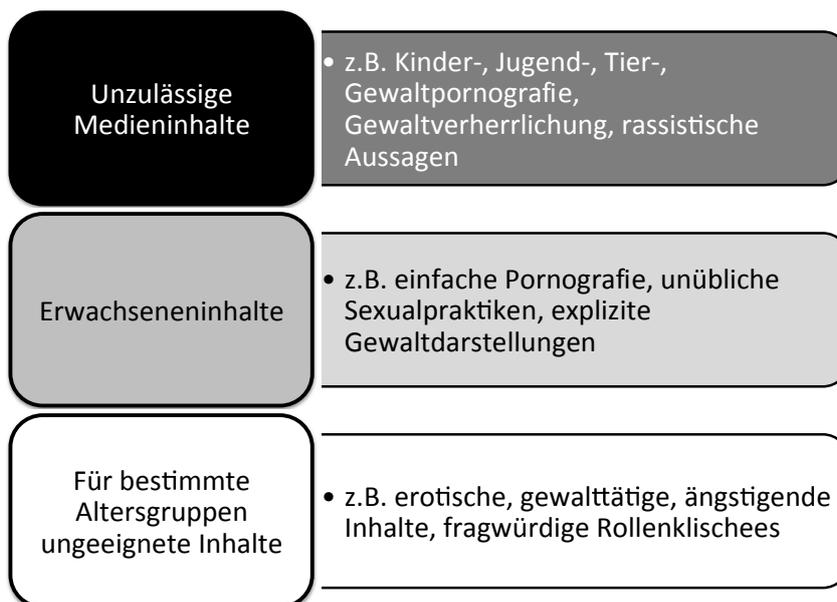
„cyber-spezifischen“ Tatbestände für derartiges Handeln geschaffen worden, sondern derartige Geschehensabläufe fallen oftmals unter abstrakte Klauseln, die sich nicht ausdrücklich auf die neuen technischen Möglichkeiten beziehen (z. B. Deutschland, Frankreich, Polen, Schweiz). Einige Staaten haben hingegen einen speziellen Cybergrooming-Tatbestand eingeführt (Schweden, Finnland, Norwegen, Australien [außer das Territorium Victoria]). Bei der Strafverfolgung ergeben sich jedoch z. T. Schwierigkeiten aufgrund der Komplexität der Beweisführung (siehe z. B. Schweden), sodass nur wenige Angeschuldigte auch tatsächlich bestraft werden.

Konsens besteht bzgl. der Verbreitung von Kinderpornografie: Dies ist in allen Ländern der Betrachtung strafbar. Gesellschaftlich ist dies auf die kulturübergreifende gesellschaftliche Ächtung derartiger Handlungen zurückzuführen, rechtlich auf die Cybercrime Convention des Europarats (s. Kapitel 4.5.2). Auch die Weitergabe oder das Vorführen schädlicher Medieninhalte ist in den meisten der untersuchten Länder strafrechtlich relevant.

Ein nach wie vor zentraler Bestandteil bestehender Regelungssysteme im Jugendmedienschutz ist die Minimierung der Entwicklungsrisiken, die bei der Rezeption von nicht altersgerechten Medieninhalten vermutet werden. Die rechtlichen Vorgaben bzgl. spezifischer, für problematisch erachteter Medieninhalte müssen diese zunächst benennen oder umschreiben, um beim Vorliegen entsprechender Inhalte die jeweiligen Rechtsfolgen festzusetzen. Da sich sowohl die Wirkungsrisiken als auch der Grad der gesellschaftlichen Wahrnehmung der Intensität einzelner Inhalte deutlich voneinander unterscheiden, erscheinen inhaltlich differenzierende Konzepte hier in der Lage, ein abgestuftes Regelungs- und Sanktionsinstrumentarium vorzuhalten.

Insgesamt findet sich in fast allen Rechtsrahmen der untersuchten Länder die grobe Einteilung in schlicht unzulässige Inhalte, deren Verbreitung verboten ist und strafrechtlich verfolgt wird und in solche, die für Kinder bestimmter Altersgruppen oder für alle Minderjährigen unzugänglich sein sollen. Einige Länder sehen für Erwachseneninhalte als weitere (Zwischen-)Kategorie besondere Anforderungen vor. Daraus ergibt sich eine grundsätzliche Dreiteilung jugendschutzrelevanter Medieninhalte (siehe Abbildung 2):

**Abbildung 2: Basiskategorien jugendschutzrelevanter Medieninhalte**



Die Verbreitung unzulässiger Inhalte steht regelmäßig unter Strafe (siehe oben). Damit soll verhindert werden, dass sich Anbieter entsprechender Inhalte leichtfertig über das Verbot hinwegsetzen. Angesichts der grenzüberschreitend abrufbaren Inhalte im Internet sind entsprechende nationale Strafverordnungen in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt.

Hier wurden in einzelnen Ländern Einrichtungen etabliert, die Nutzerinnen und Nutzern als Beschwerdestelle oder auch Hotline zur Verfügung stehen und Hinweise auf vorgefundene strafbare Inhalte aufnehmen, analysieren und an die zuständigen nationalen oder internationalen Stellen weiterleiten (z. B. Polen, Frankreich, Deutschland, Großbritannien). Aus Sicht der Durchsetzung bestehender Inhaltsverbote erscheinen diese Meldestellen daher als Good Practice. Dort, wo strafrechtlich relevante Inhalte möglichst schnell und umfassend identifiziert werden sollen, können z. B. spezialisierte Polizeieinheiten helfen (z. B. Großbritannien).

Die nachhaltige Etablierung und der Ausbau dieser Meldestellen gehen in erster Linie auf eine langjährige Anschubfinanzierung der EU zurück, die die Hotlines im Rahmen des Safer Internet Programmes anteilig finanziell unterstützt hat. Für die vollständige Finanzierung des Betriebs der Meldestellen sind daneben auch nationale Akteure erforderlich. Die bestehenden Meldestellen erhalten ihre Zuwendungen teils von Wirtschaftsverbänden (als Träger der Hotline, z. B. Frankreich, Deutschland, Österreich) und einzelnen Wirtschaftsakteuren (als Mitglieder, z. B. Deutschland), teils von Ministerien oder staatlichen Behörden. In einigen Ländern sind die Beschwerdestellen Angebote von gemeinnützigen NGOs aus dem Bereich der Familienfürsorge (z. B. Italien) oder direkt von staatlichen Stellen (z. B. Norwegen). Als Good Practice erscheint hier nicht eine spezifische Finanzierungsquelle, sondern in erster Linie die Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzierung. Externe Finanzierungen, die jährlich die Höhe der Zuwendung festsetzen, können von einer Instabilität der Beschwerdestelle bis hin zu ihrer Paralyse oder gar Stilllegung führen.

Einzelne, streng regulierte Erwachseneninhalte finden sich in Australien, Deutschland und Frankreich. So führt die australische Klassifikation „RC“ (refused classification) zu umfassenden Zugangs- und Abgabebeschränkungen; der reine Besitz entsprechender Medien aber ist erlaubt. Auch in Deutschland sind indizierte Inhalte, d. h. solche, die die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) in die Liste der jugendgefährdenden Medien aufgenommen hat, mit restriktiven Ausstellungs-, Bewerbungs-, Abgabe- und Zugangsbeschränkungen versehen; Ziel dieser Regelungen ist dabei kein komplettes Abgabeverbot, sondern eine wirksame Abgabe- und Zugangsbeschränkung im Hinblick auf Kinder. Indizierte Medien sollen in der Öffentlichkeit, z. B. im Ladenregal, im Schaufenster, in Werbeprospekten und Zeitschriften nicht vorkommen, soweit Kinder und Jugendliche Zugang dazu haben. Der Verkauf oder Verleih an Erwachsene dagegen ist erlaubt. In Frankreich gibt es für pornografische und stark gewalthaltige Filme das sog. X-Rating. Entsprechende Filme dürfen nur in speziellen, heutzutage zahlenmäßig seltenen, Kinos vorgeführt werden. Außerdem knüpft das Steuerrecht hohe Abgabepflichten an entsprechende Filme. In allen drei Fällen führt die Klassifizierung als Produkt für Erwachsene zu einer deutlichen Einschränkung der Verfügbarkeit entsprechender Medienprodukte und setzt so starke Anreize für die Medienanbieter, von einer besonders drastischen Darstellung abzusehen, um im Marktzugang nicht unnötig beschränkt zu werden.

Weniger problematische Inhalte sind solche, die ein Rechtsrahmen nur für bestimmte Altersgruppen als ungeeignet ansieht und in der Regel weniger restriktiv reguliert – für derartige Inhalte ist eine Altersklassifizierung Dreh- und Angelpunkt der untersuchten Regelungsrahmen (siehe dazu unten Kapitel 4.2.2).

#### 4.1.5 Evaluationen und Flexibilität der Regelungssysteme

Flexibilität ist aufgrund der ausdifferenzierten Rechtsordnungen und ihrem unterschiedlichen Verständnis von Normanwendung kein eindeutig messbarer Faktor. Werden bestimmte Rechtsbegriffe offen gestaltet, so ist es wahrscheinlich, dass auch neue Erscheinungsformen (z. B. Apps für Smartphones) unter einen breiten Anknüpfungsbegriff des Anwendungsbereichs fallen. Normen bleiben durch eine gesetzgeberisch intendierte Offenheit flexibel für neue mediale Angebote. Im Bereich des Strafrechts ist zu beobachten, dass viele der untersuchten Länder kein spezifisches „Online-Strafrecht“ kennen (z. B. Deutschland, Frankreich). Dennoch fallen tatbestandlich neue sozial inadäquate Verhaltensweisen oft auch unter strafrechtliche Klauseln, z. B. Cyberbullying oder Cybergrooming (siehe oben). Hier zeigt sich, dass die Tatbestände so offen gestaltet sind, dass auch neue digitale Erscheinungsformen von bekannten Tathandlungen erfasst werden, bei der sich die Begehungsweise in Off- und Onlinewelt nur durch die genutzte Kommunikationsform unterscheidet.

Flexibilität eines bestehenden Rechtsrahmens kann neben offenen Normen auch durch die systematische Ermöglichung von Erkenntnissen bzgl. der konkreten Gesetzesfolgen erreicht werden. Dort, wo ein gesetzlicher Rahmen die Beobachtung oder Überprüfung seiner intendierten Steuerungswirkung vorsieht, kann die Lernfähigkeit des Systems aktiv abgesichert werden. Gesetzliche Instrumente zur Flexibilisierung und Abschätzung des einmal erlassenen Rechtsrahmens sind fixe Evaluationsvorgaben, Experimentalklauseln mit Berichtspflichten oder sog. „sunset clauses“, deren Anwendbarkeit von vornherein zunächst zeitlich begrenzt ist.

Systematische gesetztesbasierte Flexibilisierungsprozesse sind in den untersuchten Ländern jedoch kaum auszumachen; dort, wo sich entsprechende Normen finden, sind es vielmehr Einzelvorgaben als gesamtsystemische Konzeptionen. Insofern kann nicht von kohärenten Systemen der Flexibilisierung gesprochen werden. Auch die Verbesserung der Informationsbasis mit Blick auf die Evaluation von Realbereich und Effizienz von Normen weist keine systematische Verstetigung in den Ländern auf. Kein Land weist „fest verbaute“ Evaluationsklauseln auf (eine im deutschen JMStV bestehende Evaluationspflicht zielte auf eine einmalige Überprüfung des Rechtsrahmens ab, eine regelmäßige Wiederholung war und ist hier nicht vorgesehen). Von Parlament oder Regierung angestoßene Ad-hoc-Evaluationen sind dagegen in einzelnen Ländern beobachtbar (Australien, Großbritannien, Schweden, Finnland). Auch regelmäßige Berichte der mit der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben betrauten Stellen sind häufig anzutreffen (z. B. Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien); diese beschränken sich allerdings auf den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Stelle, sodass sich Lücken im Rechtsrahmen entsprechend selten in den Berichten wiederfinden. Einzelfälle sind dagegen eher das zügige Erlassen spezifischer Normen im Nachgang öffentlich diskutierter Einzelfälle (Frankreich), und der systematische (Großbritannien) oder sporadische Einsatz von Anhörungen im Rahmen der Diskussion neuer rechtlicher Vorgaben (Slowenien, Deutschland).

#### 4.1.6 Aktuelle rechtliche Debatten

Die Herausforderungen, denen sich aktuelle Regelungssysteme im Jugendschutz gegenüber sehen (Dreyer et al. 2013), sind an den untersuchten Ländern nicht unbemerkt vorübergegangen. Anlass für gesellschaftliche Debatten sind neben beobachtbaren strukturellen Veränderungen bei Angeboten und Nutzung und ihre Relevanz für traditionelle Klassifizierungsansätze (Schweden) teils auch einzelne Vorkommnisse, die ein breites Medienecho, eine entsprechend breite öffentliche Diskussion und die im Nachgang erfolgende Identifikation eines (neuen) sozialen Problems zur Folge haben

(Australien/Schweden: Persönlichkeitsrechtsverletzungen; Frankreich/UK: öffentliche Ordnung und soziale Netzwerke).

Die Frage, ob es eines spezifischen Rechtsrahmens für Online-Angebote bedarf, ist in den Ländern, die derzeit nicht über einen solchen verfügen, kaum diskutiert; die Ausnahme bildet Frankreich mit der derzeitigen Debatte über die Ausweitung der CSA-Kompetenzen auf Online-Angebote. Auffällig dagegen ist, dass jedenfalls auf strafrechtlicher Ebene Fälle von Cyberbullying und Cybergrooming in der Regel bereits (straf-)gesetzlich verankert sind (siehe oben). Weitere strukturelle bzw. kompetenzielle Reformdiskussionen sind derzeit auf Österreich (Vereinheitlichung bzw. Angleichung der fragmentierten Ländergesetzgebungen) und Deutschland (Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags; Reformversuch 2010 scheiterte) beschränkt.

Daneben sind weitere jugendschutzrelevante Themen in den letzten Jahren verstärkt in den Mittelpunkt der einzelnen Länderdebatten gerückt, darunter folgende Aspekte:

- Sexualisierung und Körperbild (Australien)
- Nahrungsmittel (Australien), insbesondere fett-, salz- und zuckerhaltige Lebensmittel (Großbritannien)
- Geschlechterrollen und Gewalt gegen Frauen und Kinder im Internet (Italien)
- Werbung (Australien, Deutschland, Großbritannien)
- jugendschutzspezifischer Daten- und Verbraucherschutz (Niederlande, Deutschland)
- Online-Games und exzessive Games-Nutzung (Italien, Deutschland, Niederlande)
- Haftung der Anbieter von Online-Plattformen für nutzergenerierte Inhalte (Italien)

## 4.2 Vergleich der medienspezifischen Regulierungskonzepte

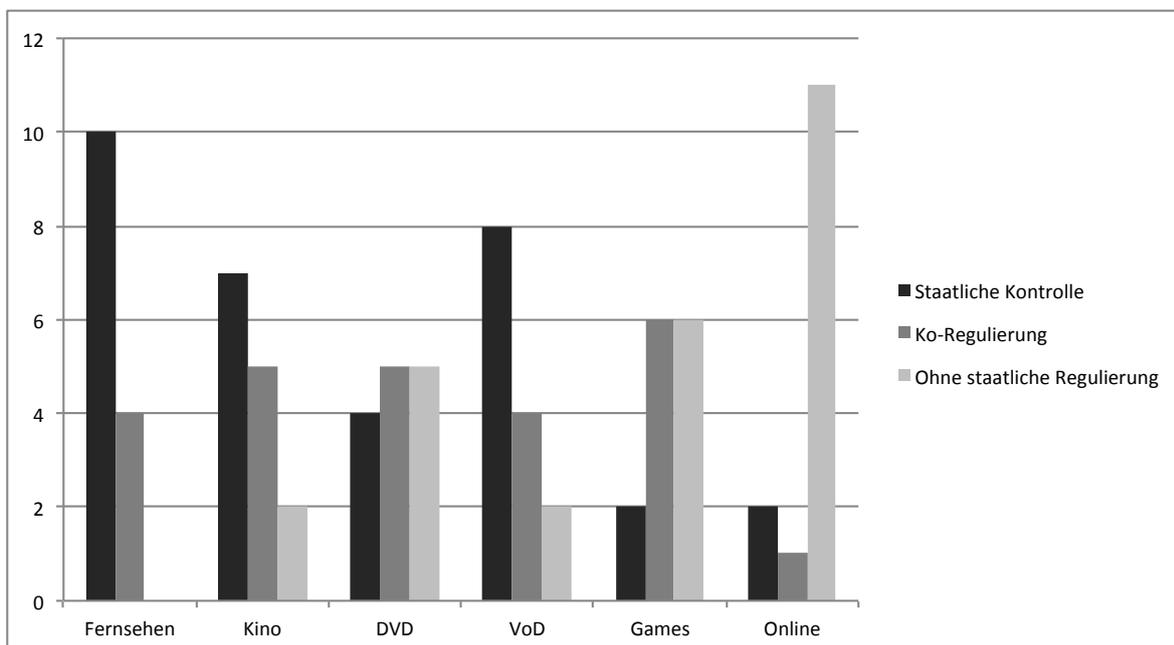
### 4.2.1 Regulierungskonzepte

Bei der Wahl des Regulierungskonzepts können nicht die einzelnen Länder, sondern müssen angesichts der teils fragmentierten Rechtsrahmen (siehe oben Kapitel 4.1.2) die jeweiligen medienspezifischen Normprogramme als Untersuchungseinheit herangezogen werden. Als grobe Dreiteilung dient hier die Abstufung von regulatorischen Ansätzen in solche der rein staatlichen Kontrolle auf der einen Seite, der reinen Selbstregulierung ohne staatliche Bezüge auf der anderen Seite und den dazwischen befindlichen Formen der staatlich implementierten oder formal anerkannten Selbstregulierung bzw. der rechtlich für verbindlich erklärten Wirkung ihrer Ergebnisse. Regulierungswissenschaftliche Begriffsdiskussionen drehen sich bei der Benennung des dritten Typs um Ko-Regulierung (Co-Regulation, Latzer/Just/Saurwein/Slominski 2003), regulierte Selbstregulierung (regulated self-regulation, Schulz/Held 2001), kontrollierte Selbstregulierung (audited self-regulation, ACUS 1994), Meta-Regulierung (meta-regulation, Baldwin/Cave/Lodge 2012), erzwungene Selbstregulierung (enforced self-regulation, siehe Ayres/Braithwaite 1992), konsertierte regulatorische Prozesse (consensual regulatory processes, Paul 2000) oder zweistufige Regulierung (two-tiered regulation, Price/Verhulst 2000), ohne dabei aber voneinander abgrenzbar zu sein. Der im Rahmen dieser Studie gewählte Ko-Regulierungsbegriff verweist auf eine rechtlich determinierte Verbindung oder gar Verschränkung von staatlichen Stellen und Selbstregulierungsmaßnahmen und entspricht dem Begriff der Ko-Regulierung in Latzer et al. 2015: S. 5f., auch was die dort vorgenommene Abgrenzung zu Formen der Selbstregulierung im weiten Sinn angeht. Die Begriffsdebatte ist im Übrigen für eine grobe Einordnung im Rahmen dieser Studie zweitrangig; in erster Linie soll es darum gehen, die unterschiedlichen Formen

der Teilung von Aufgaben und Verantwortung bei der Erreichung eines gesellschaftlichen oder staatlichen Schutzziels – Jugendschutz – zu beschreiben: Werden nicht-staatliche Akteure oder Institutionen eingebunden oder übernehmen sie die Aufgabe selbstständig? Und wie lassen sich die so entstehenden Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren typologisieren?

Im Hinblick auf die untersuchten Länder ist zunächst festzustellen, dass diese innerhalb ihres Gesamtsystems meist mehrere, unterschiedliche Formen der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Wirtschaft aufweisen. Systeme, die sich ausschließlich auf staatliche Regulierung verlassen, sind selten (Slowenien – nach der Abkehr von einem in der praktischen Umsetzung gescheiterten ko-regulativen Ansatz). Der Staat, der sich komplett aus der Regulierung jugendschutzrelevanter Sachverhalte heraushält, findet sich in der Gruppe der untersuchten Länder gar nicht (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3: Häufigkeit von Regulierungskonzepten im Hinblick auf einzelne Medientypen**



Die Abbildung verdeutlicht, dass klassische Medienformen tendenziell eher der staatlichen Kontrolle unterfallen. Eine hohe Dichte staatlicher Regulierung auf Seiten von Video-on-Demand lässt sich trotz der relativen Neuheit dieses Mediums mit der EU-Harmonisierung durch die AVMD-Richtlinie erklären. Mit der Richtlinie wurde beiden Medientypen ein gemeinsamer Rechtsrahmen gegeben, der eine rein staatliche Regulierung zwar nicht voraussetzt, aufgrund der rechtlichen Nähe zum linearen Fernsehen aber zumindest in der Praxis durch einfache Erweiterung des bestehenden Rechtsrahmens erreicht wird.

Ansonsten kann das Muster festgestellt werden, dass Kino als klassisches Medium neben dem Fernsehen in der untersuchten Ländergruppe staatlich reguliert, fast ebenso häufig aber durch Ko-Regulierung abgedeckt wird, wobei sich die Maßnahmen der rechtlich umhertreten Selbstregulierung in erster Linie um die Alterseinstufung drehen. Nur wenige Staaten (Polen, Slowenien) überlassen die Verantwortung für die Anwendung und Aufsicht über die Klassifikation von Kinofilmen rein dem privaten Sektor, sodass nicht von einer staatlichen Regulierung gesprochen werden kann.

Ausgeprägter wird dieser nicht-staatlich umhertreten Bereich, je moderner mediale Erscheinungsformen werden. Extrem fällt hier der Online-Bereich (außer Video-on-Demand) auf, der nur in zwei Staaten

jugendschutzspezifische Rechtsrahmen aufweist (ko-regulativ: Deutschland; staatlich: Australien). Ansonsten bestehen in den überprüften Staaten keine jugendschutzspezifischen Regelungsrahmen.

Vorrangig ko-regulativ wird der Games-Bereich umhegt. Die Länder, die eine Altersklassifizierung vorsehen, haben zum Teil das PEGI-Rating übernommen (z. B. Niederlande, Großbritannien, Finnland, einzelne Bundesländer in Österreich, Frankreich), nur Deutschland hält abweichend davon mit der Altersbewertung durch die USK ein komplett eigenständiges System vor. Unterschiede gibt es jedoch bei der Umsetzung des PEGI-Systems: Finnland hat z. B. die Gestaltung der PEGI-Labels modifiziert. Als einziges der untersuchten Länder unterstehen in Australien Games einer rein staatlichen Regulierung.

**Tabelle 7: Überblick über staatliche oder staatlich eingebundene Regulierungskonzepte**

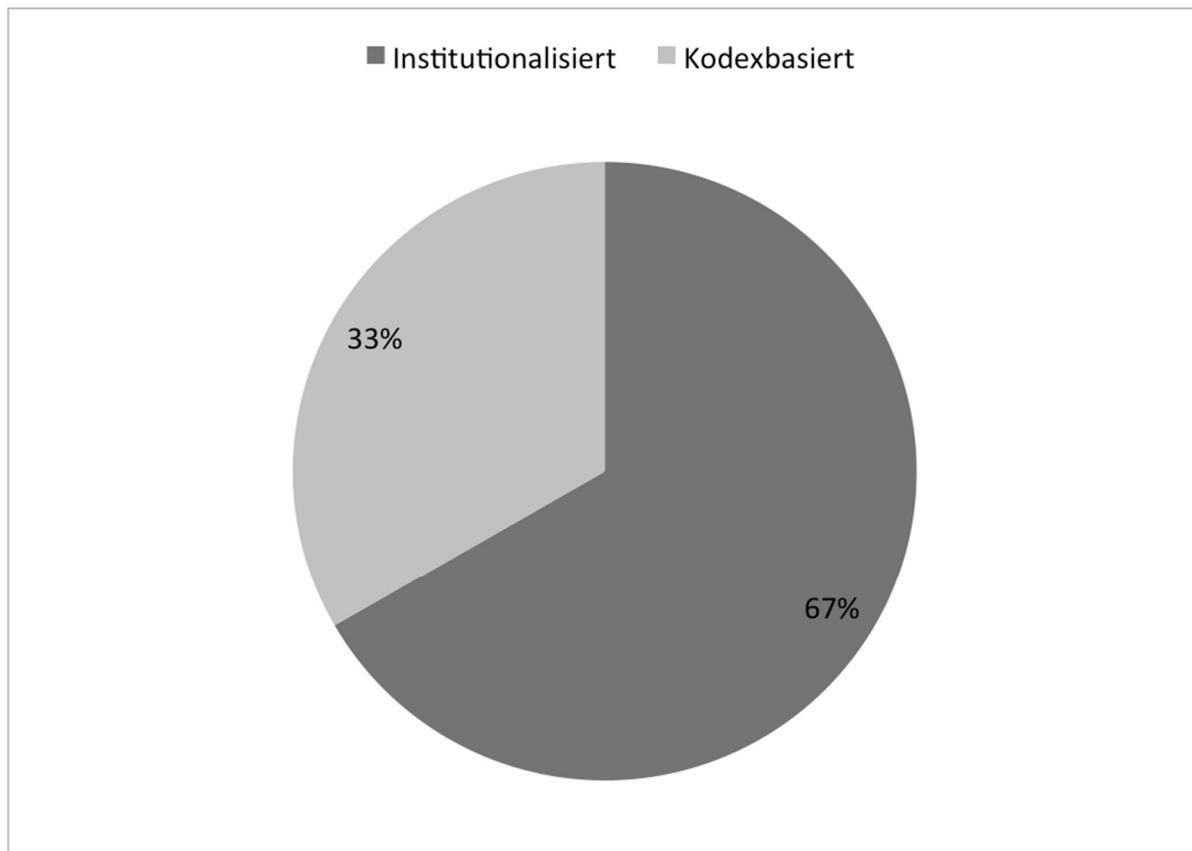
Land	Mediengattung	Steuerungsansatz	Ausprägung der Ko-Regulierung
<b>Australien</b>	Kino, DVD, Games, Online	Staatliche Kontrolle	
	Fernsehen	Ko-Regulierung	Veranstalterkodizes werden durch staatliche Stelle lizenziert; Kodizes selbst sind bereits vorgeprägt durch gesetzliche Anforderungen
<b>Dänemark</b>	Fernsehen, VoD	Staatliche Kontrolle	
	Kino, DVD	Staatliche Kontrolle	
<b>Deutschland</b>	Kino, DVD, Games	Ko-Regulierung	Kooperationsvereinbarung zwischen Staat und Selbstregulierung; freiwillige Vorabereinreichung zur Klassifizierung durch Selbstregulierung; staatliche Teilnahme an Klassifizierungsentscheidung; staatliche Übernahme der Entscheidung durch ausführende Behörden
	Fernsehen, VoD, Online	Ko-Regulierung	Selbstregulierung wird staatlich anerkannt und überwacht; Teilnahme an anerkannter Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle führt zu Schutzschildwirkung gegenüber staatlichen Beanstandungen
<b>Finnland</b>	Fernsehen, VoD, Kino, DVD,	Ko-Regulierung	Selbstklassifizierung durch Anbieter nach staatlich vorgegebenem System; Registrierung der Selbstklassifikation bei staatlicher Stelle
	Games	Ko-Regulierung	Nicht-staatliche Stelle ist staatlich zur Erteilung verbindlicher Alterskennzeichen legitimiert; Durchsetzung durch StGB
<b>Frankreich</b>	Kino,	Ko-Regulierung	Staatliche Klassifikationsstelle, deren Entscheidungsgremium aus Wirtschaftspraktikern besteht

Land	Mediengattung	Steuerungsansatz	Ausprägung der Ko-Regulierung
	Games	Ko-Regulierung	Nicht-staatliche Stelle ist staatlich zur Erteilung verbindlicher Alterskennzeichen legitimiert; Durchsetzung durch StGB
	Fernsehen, VoD	Staatliche Kontrolle	
<b>Italien</b>	Kino	Staatliche Kontrolle	
	Fernsehen, VoD, Web-TV	Ko-Regulierung	Rechtlich verbindlich gemachter Kodex der Selbstregulierung; Prüfung der Einhaltung der Vorgaben und Beanstandungen durch Multi-Stakeholder-Komitee; bei Nichtbefolgung Weitergabe an staatliche Aufsicht
<b>Großbritannien</b>	Kino, DVD	Ko-Regulierung	Nicht-staatliche Stelle ist staatlich zur Erteilung verbindlicher Alterskennzeichen legitimiert; Ernennung des Präsidenten wird ministeriell zugestimmt
	Games	Ko-Regulierung	Nicht-staatliche Stelle ist staatlich zur Erteilung verbindlicher Alterskennzeichen legitimiert
	Fernsehen	Staatliche Kontrolle	
	VoD	Ko-Regulierung	Staatlich eingesetzter Regulierer delegiert Befugnisse an anerkannte Selbstregulierungseinrichtung
	Fernsehwerbung	Ko-Regulierung	Staatlich eingesetzter Regulierer delegiert Befugnisse an anerkannte Selbstregulierungseinrichtung
<b>Niederlande</b>	Kino, DVD, Games, Fernsehen, VoD	Ko-Regulierung	Nicht-staatliche Stelle ist staatlich zur Altersklassifizierung legitimiert; Stelle wird durch begrenzte staatliche Rechtsaufsicht überwacht
<b>Norwegen</b>	Kino, TV, VoD	Staatliche Kontrolle	
	DVD	Ko-Regulierung	Selbstklassifizierung durch Anbieter nach staatlich vorgegebenem System; Registrierung der Selbstklassifikation bei staatlicher Stelle
<b>Österreich</b>	Kino, DVD	Staatliche Kontrolle	
	Fernsehen, VoD	Staatliche Kontrolle	
	Games	(Teils) Ko-Regulierung	(Teils) gesetzliche Festschreibung der Verbindlichkeit von Alterskennzeichen der Selbstregulierung (ausschließlich Wien)
<b>Polen</b>	Fernsehen, VoD	Staatliche Kontrolle	
	Online	Staatlich Kontrolle	
<b>Schweden</b>	Kino	Staatliche Kontrolle	
	Fernsehen, VoD	Staatliche Kontrolle	

Land	Mediengattung	Steuerungsansatz	Ausprägung der Ko-Regulierung
<b>Schweiz</b>	Kino, DVD	Ko-Regulierung	Teils kantonale gesetzliche Bestimmungen, im Übrigen wirtschaftliche Selbstverpflichtung
	Fernsehen	Staatliche Kontrolle	
	Games	Staatliche Kontrolle (teilw.)	Teils kantonale gesetzliche Bestimmungen, im Übrigen reine Selbstregulierung
<b>Slowenien</b>	Fernsehen, VoD	Staatliche Kontrolle	

Die Übersicht in Tabelle 7 verdeutlicht, dass Jugendmedienschutz – etwa anders als Werberegulierung – noch relativ häufig unter die Ägide staatlicher Kontrolle fällt. Dort wo der Staat weder selbst kontrolliert noch einen ko-regulativen Rechtsrahmen schafft, finden sich kaum Selbstregulierungsansätze, d. h. Medienanbieter schließen sich hier auf freiwilliger Basis seltener Altersklassifikationssystemen an oder setzen eigene Kodizes um. Solche Prozesse können auch als Reaktion auf die Ankündigung einer staatlichen Regulierung oder durch Schaffung positiver Anreize durch den Staat entstehen. Hier gibt es z. B. bei Games Entwicklungen, dass sich einige der untersuchten Staaten zwar nicht formalgesetzlich dem PEGI-System anschließen und eine Aufsicht über die Umsetzung ausüben, jedoch einen Platz im PEGI Council besitzen und das System von offizieller Seite unterstützen – ohne formalgesetzlichen Rahmen (z. B. Slowenien, Dänemark).

Ein weiteres oft gewähltes Regulierungskonzept zwischen rein staatlicher Kontrolle und reiner Selbstregulierung sind Konstellationen, bei denen Selbstregulierungseinrichtungen oder von der Wirtschaft erstellte Selbstverpflichtungen mit gesetzlichen Vorgaben oder staatliche Regulierungsstellen verschränkt werden, also ko-regulative Ansätze.

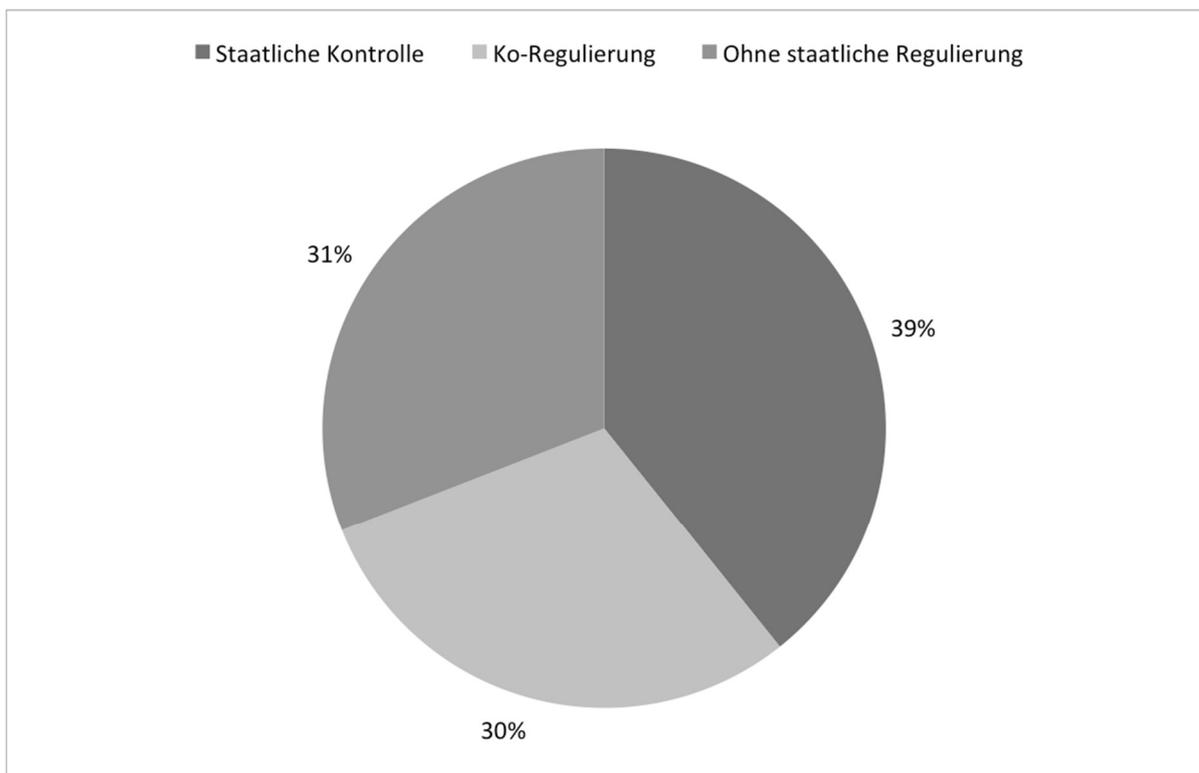
**Abbildung 4: Verteilung Ko-Regulierungsformen absolut**

Die Konfigurationen dieser Verschränkungen sind vielfältig und folgen dabei an verschiedenen Stellen unterschiedlichen Herangehensweisen:

- Form der Quelle der Selbstregulierung: Teils basieren die von der rechtlich umfassten Selbstregulierung erstellten Vorgaben auf wirtschaftseigenen Selbstverpflichtungen, Richtlinien oder Kodizes („codes of conduct“, s. „kodexbasiert“ in Abb. 4), teils erfolgt die Selbstregulierung durch eigens zu diesem Zweck etablierte Selbstregulierungseinrichtungen, die wiederum der staatlichen Aufsicht unterliegen (institutionelle Rückbindung, s. „institutionalisiert“ in Abb. 4).
- Einbeziehungsebene der Selbstregulierung: In einigen ko-regulativen Systemen wird lediglich die Altersklassifizierung an die Selbstregulierung delegiert, die Aufsicht verbleibt bei dem staatlichen Regulierer (insb. in kodexbasierten Modellen); in anderen, meist institutionengestützten Modellen erfolgt die Delegation der Inhaltsaufsicht ebenfalls an Selbstregulierung, wobei sich die Aufsicht auf die Einhaltung der Kodizes erstrecken kann oder diese auch die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben mit beaufsichtigt.
- Rückbindung der Selbstregulierung an staatliche Kontrolle: Der regulatorische „Haken“ der Verschränkung von Selbstregulierung und staatlichem Regulierer ist ebenfalls auf unterschiedlichen Wegen implementiert. So findet sich teilweise der Ansatz formaler Anerkennungsverfahren der Selbstregulierung (oder ihrer Kodizes), teils wird eine staatliche Aufsicht über die Selbstkontrollaktivitäten aufgespannt (oder der Einhaltung der Kodizes), in anderen Systemen beruht die Rückbindung in erster Linie auf formalen Rechenschaftspflichten der Selbstregulierung gegenüber der Aufsicht oder dem Gesetzgeber.

In der Praxis der untersuchten Länder findet sich eine Vielzahl unterschiedlicher Kombinationen dieser ko-regulativen Konzepte, die sich in ihren kleinen Details zudem weiter unterscheiden ließen. Ein mehrere Systeme umfassender Trend lässt sich hier nur unter Ausblendung dieser Feinstrukturen ausmachen: Als grober Gesamttrend kann innerhalb der untersuchten Länder ein leichtes Übergewicht staatlicher Ansätze festgestellt werden. Der große Bereich ohne staatliche Regulierung rührt hauptsächlich aus dem Online-Bereich, der oft nur spezifische Beschwerdeinstanzen bietet, selten aber ein echtes Regulierungskonzept, das sich in eine der benannten Kategorien einordnen ließe (s. Abbildung 5).

**Abbildung 5: Verbreitung von Regulierungsansätzen insgesamt**



Was auf der Ebene der Betrachtung der staatlichen Regulierungsebene deutlich wird, ist die Rolle des jeweiligen staatlichen Regulierers innerhalb des Regelungssystems: So überlassen einige Staaten dem jeweiligen Regulierer weitreichende Befugnisse der Rechtschöpfung und Rechtskonkretisierung, etwa durch Verordnungs-, Richtlinien- oder Satzungsbefugnisse (z. B. Ofcom in Großbritannien, die CSA in Frankreich, die AGCOM in Italien oder die KJM in Deutschland). Im Fall der britischen Ofcom wachsen sich diese Befugnisse so weit aus, dass die Regulierungsstelle selber Aufsichtsbefugnisse an dritte Stellen delegieren kann (hier: die Delegation der Aufsichtsbefugnisse im Bereich Video-on-Demand an die ATVOD).

#### 4.2.2 Medienspezifische Schutzansätze und -instrumente

Bei der Wahl der jugendschutzrechtlichen Schutzkonzepte und -instrumente zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede entlang einzelner Medientypen; hier gibt es deutliche Bezüge zu der Konvergenz bzw. Fragmentierung des Rechtsrahmens (siehe oben). So fallen in fragmentierten Systemen, die voneinander unabhängige Rechtsgrundlagen für Offline- und Online-Medien aufweisen, auch die

jeweils verwendeten Schutzkonzepte auseinander: Während für den Bereich der Kinovorführungen und Abgabe von verkörperten Medien sich insbesondere Zugangs- und Abgabebeschränkungen an den jeweiligen Gewerbetreibenden richten, erscheinen als das Mittel der Wahl im Bereich elektronischer Medien zeitliche oder technische Beschränkungen, die von dem jeweiligen Inhaltenanbieter zu beachten sind (siehe Tabelle 7). Damit entspricht das Recht den steuerungswissenschaftlich ableitbaren Überlegungen bezüglich dieser beiden Mediengattungen, da die jeweilige Konsum- bzw. Rezeptionssituation und die damit einhergehenden Kontrollmöglichkeiten und -kontexte andere sind (vgl. Dreyer et al. 2013).

**Tabelle 8: Überblick über gewählte Schutzkonzepte (Beispiele)**

Schutzinstrument	Beispielländer	Beispielfälle
<b>Absolute Abgabe- bzw. Verbreitungsbeschränkungen</b>	Australien (TV); Deutschland (TV, Online)	Pornografie im TV-Programm; Gewalt- oder Tierpornografie online
<b>Zugangsbeschränkungen (physisch)</b>	Österreich (Kino, tlw.); Deutschland (Kino, Videotheken); Italien (Kino); Niederlande (Kino, 16er-Filme); Norwegen (Kino); Schweden (Kino); Finnland (Kino)	Alterskontrolle bei beeinträchtigenden Kinofilmen
<b>Abgabebeschränkungen (physisch)</b>	Australien (Games, tlw.); Deutschland (Filme, Games); Norwegen (Filme); Niederlande (Videoverleih)	Alterskontrolle beim Kauf/Verleih beeinträchtigender Medienprodukte
<b>Zeitliche Verbreitungsbeschränkungen</b>	Australien (TV, Abschaffung diskutiert); Deutschland (TV); Frankreich (TV); Norwegen (TV); Polen (TV); Slowenien (TV)	Zeitgrenzen im TV-Programm
	Deutschland (Online); Niederlande (Online, nur öffentlich-rechtlicher Rundfunk)	Zeitgrenzen bei der Verfügbarmachung von Online-Inhalten
<b>Technische Zugangshürden</b>	Australien (Online)	Nutzerseitige Sperrung einzelner Online-Angebote durch Software aufgrund offizieller Blacklist
	Deutschland (TV); Italien (VoD); Niederlande (TV); Schweiz (TV)	Vorsperre bei Digital-TV oder Video-on-Demand
	Deutschland (Online)	Altersverifikationssysteme bei jugendgefährdenden Online-Angeboten
<b>Informations- oder Kennzeichnungspflichten</b>	Deutschland (Filme, Games)	Alterskennzeichnung der Medienprodukte im Handel
	Deutschland (TV); Frankreich (TV, VoD); Italien (TV); Norwegen (TV); Polen (TV); Schweiz (TV); Slowenien (TV)	Ansage oder Anzeige der Alterseinstufung im TV-Programm

<b>Schutzinstrument</b>	<b>Beispielländer</b>	<b>Beispielfälle</b>
	Deutschland (Online)	Anzeige der Alterseinstufung eines altersklassifizierten Medienprodukts, etwa im Online-Shop
	Deutschland (Online)	Maschinenlesbare elektronische Alterskennzeichnung eines Online-Angebots (Label)
<b>Sonstige</b>	Australien (Games)	Neutrale Cover bei Erwachsenengames in einzelnen Territorien

Der Blick auf Tabelle 8 verdeutlicht, dass zentrale Voraussetzung für sowohl eine altersgerechte Abgabe- bzw. Zugangskontrolle als auch für altersdifferenzierende Zeitgrenzen und technische Schutzmaßnahmen die altersbezogene Inhaltsbewertung ist: Die Altersklassifizierung ist das zentrale, systemübergreifende Element. An sie knüpfen die einzelnen Rechtsfolgen in unterschiedlichen Medienumgebungen an.

Unterschiedlich sind hierbei aber die Stellen, die diese Bewertung vornehmen, die dabei zugrunde gelegten Maßstäbe sowie der Zeitpunkt der Sichtung und Bewertung eines Medieninhalts. Die bewertenden Stellen können staatliche Klassifikationsgremien, Selbstregulierungseinrichtungen der Industrie, unabhängige nicht-staatliche Stellen oder die Inhaltenanbieter selbst sein. Die Maßstäbe richten sich regelmäßig nach gesetzlichen Zielvorgaben, Kriterien oder untergesetzlichen Konkretisierungen. Der Zeitpunkt der Bewertung liegt teils vor, teils erst im Zeitraum nach der Veröffentlichung – letzteres meist im Rahmen einer nachträglichen Altersbewertung im Rahmen von Aufsichtsfunktionen oder im Falle von Beschwerden.

Alle untersuchten Staaten kennen das jugendschutzrechtliche Instrument der Altersstufen für mediale Angebote. Mit Ausnahme der Schweiz schreiben auch alle geprüften Staaten zumindest gewisse Altersklassifikationen gesetzlich vor. Hier gibt es zwei Dimensionen, in denen sich Altersstufen als gesetzlich forciert darstellen können: Zum einen kann die Klassifikation als solche gesetzlich vorgegeschrieben sein, zum anderen kann auf Vollzugsebene der Verkauf oder die Weitergabe gekennzeichnete Angebote reguliert sein.

Hier soll es vor allen Dingen um die Alterseinstufung von Medien an sich gehen. Nicht berücksichtigt in Tabelle 9 sind die faktischen Nutzungen von Alterskennzeichen, die sich in der Praxis durchgesetzt haben, ohne dass ein formaler Rechtsrahmen dafür besteht (z. B. die Übernahme polnischer TV-Kennzeichnungen in Kinos, die Nutzung von PEGI-Kennzeichnungen in Italien, Norwegen, Polen, Schweden und Slowenien).

**Tabelle 9: Altersstufen der gesetzlich vorgesehenen Inhaltsbewertungssysteme (medientypenneutral)**

Land	Altersstufen							
	0 bis 3	4 bis 5	6 bis 8	9 bis 10	11 bis 13	14 bis 16	17	18
Australien								
Dänemark								
Deutschland								
Finnland								
Frankreich								
Großbritannien								
Italien								
Niederlande								
Norwegen								
Österreich								
Polen								
Schweden								
Schweiz								
Slowenien								

Mit Blick auf alle vorhandenen Altersklassifikationen (unabhängig vom Medium) zeigen sich deutliche Parallelen zwischen den gewählten Altersstufen in den untersuchten Ländern. Cluster bilden sich bei für alle Altersstufen freigegebenen Medien, bei den Altersstufen von 6 bis 8, von 11 bis 13, 14 bis 16 sowie der Altersstufe „ab 18 Jahren“. Einzig die Schweiz hat für kein Medium eine gesetzlich vorgesehene Klassifikation. Eine vollständige Übereinstimmung besteht hinsichtlich der Altersstufen von 4 bis 5 und dem Alter von 17. Hier besteht Konsens in den untersuchten Ländern, dass diese Altersstufen neben den angrenzenden Stufen keine eigene Alterskennzeichnung benötigen.

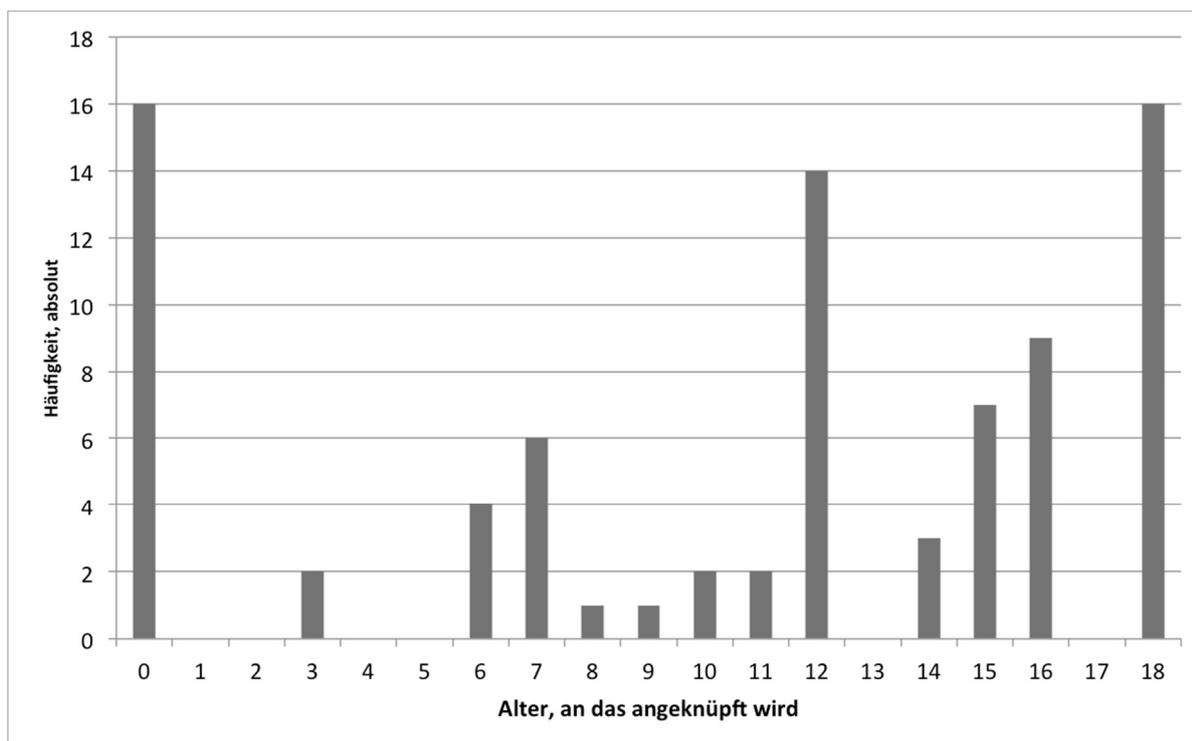
**Tabelle 10: Alterskennzeichen der gesetzlich vorgesehenen Klassifikationssysteme**

Land/System	Altersstufe															
	0	3	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
PEGI-System		■			■					■				■		■
Australien (Kino, DVD, Games)	G (General), PG (Parental Guidance), M (Mature)												(M), MA15+			R18+, X18+ (restricted)
Dänemark (Kino, DVD)	■				■					■			■			■
Deutschland (Kino, DVD, Games, TV)	■			■						■				■		■
Deutschland (Online, VoD)	■			■						■		■		■		■
Finnland (TV, VoD, DVD, Kino)		■			■					■			■			■
Frankreich (Kino)	■									■				■		■
Frankreich (TV, VoD)	■							■		■				■		■
Großbritannien (Kino)	U (all), PG (parental guidance)									12, 12A (accompanied)			■			R18, 18
Großbritannien (DVD)	U, PG									■						18, R 18 (restricted)
Italien (Kino)	■											■				■
Italien (TV, VoD)	■	0, grün (extra für Kinder), gelb (elterliche Begleitung), rot (ungeeignet)														
Niederlande	■			■			■			■				■		■
Norwegen (Kino, DVD)	■				■				■				■			■
Österreich (Kino, DVD)	■			■		■		■		■		■		■		■
Polen (TV)	■				■					■				■		■
Polen (VoD)	■									■				■		■
Schweden (Kino)	■				■				■				■			■
Schweiz (Kino)	■			■		■		■		■		■		■		■
Slowenien (TV, VoD)	■									■			■			■

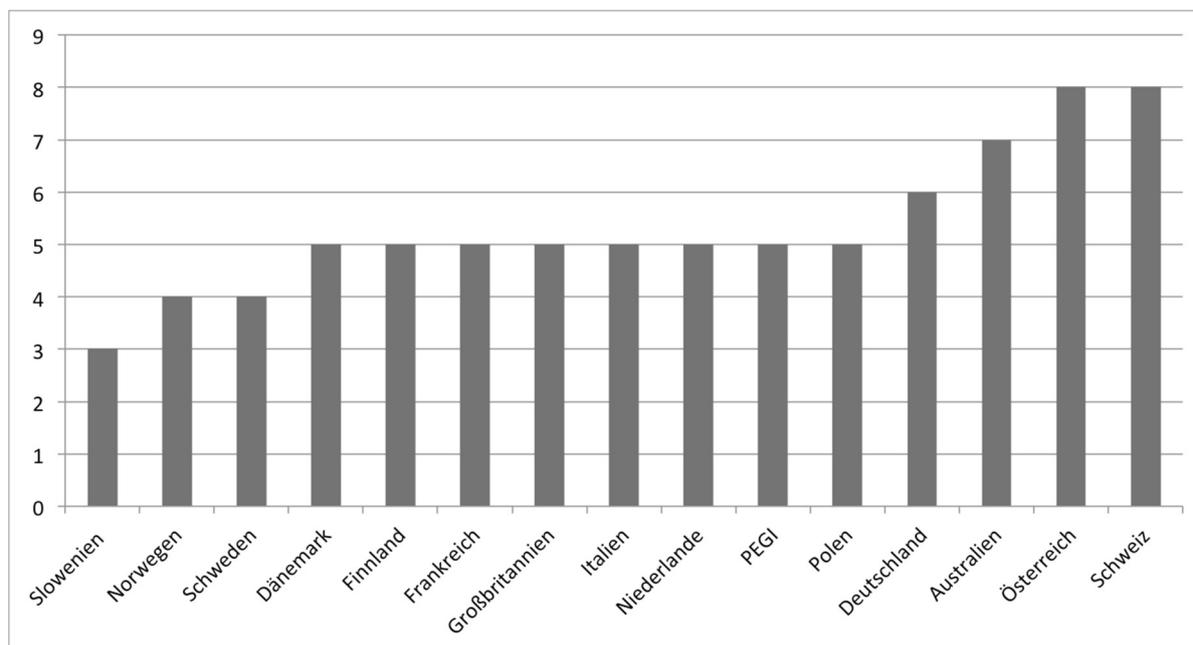
In der detaillierten Darstellung unter Einbezug verschiedener Medientypen zeigt sich innerhalb der beschriebenen Ballungen in einzelnen Altersbereichen eine Fragmentierung innerhalb der einzelnen Altersstufen (s. Tabelle 10). Abweichungen zwischen den regulierten Altersstufen betragen jedoch

maximal zwei Jahre. Deutlich wird diese Fokussierung auf einzelne Altersstufen durch die folgende Darstellung (s. Abbildung 6):

**Abbildung 6: Häufigkeiten einzelner Altersstufen, absolut (PEGI wurde als ein System gezählt)**



Die Darstellung hebt zum einen die große Einigkeit der untersuchten Länder in Sachen einer Freigabe ohne Altersbeschränkung und einer Altersbegrenzung „ab 18“ hervor. Im Bereich von 6 bis 8 Jahren herrscht die größte Fragmentierung der Altersstufen. Weiter finden sich die meisten Altersstufen im Bereich zwischen 11 bis 12 Jahren und zwischen 15 bis 16 Jahren. Große Einigkeit kann dahingehend festgestellt werden, dass im Altersbereich 1 bis 5 Jahren keine Regulierung (außer die oben genannte PEGI-Ausnahme) erfolgt sowie die Altersstufe 17 für die Regulierung als irrelevant gilt (s. Abbildung 6).

**Abbildung 7: Anzahl der Alterskennzeichen im Ländervergleich**

Der überwiegende Teil der Staaten setzt bei der Altersklassifikation auf fünf verschiedene Altersklassifikationen (Großbritannien, Italien, Frankreich, Polen, Dänemark, Finnland). Dies ist auch darin begründet, dass PEGI ebenfalls fünf Altersstufen besitzt und viele der untersuchten Staaten das PEGI-System per Gesetz verbindlich gemacht haben.

Neben der Mindestaltersgruppe können Systeme der Alterseinstufung auch inhaltsbezogene Deskriptoren enthalten, die Auskunft über die Kategorien der jugendschutzrelevanten Inhalte bzw. den Grund/die Gründe für die jeweilige Alterseinstufung geben. Entsprechende Symbole weisen z. B. Inhalte aus, die Gewalt, sexuelle Handlungen oder Diskriminierung zeigen. Die beiden einzigen Systeme, die entsprechende Inhalte-Deskriptoren als Icons vorsehen, sind die niederländischen NICAM-Kennzeichnungen sowie die PEGI-Kennzeichen im Games-Bereich. Als europäischer Standard findet PEGI unter den untersuchten Ländern eine weite Verbreitung, z. T. wurde das Rating mittels Gesetz verbindlich gemacht, z. T. wird der Standard zumindest von offizieller Seite unterstützt und das Land mit einem Sitz im PEGI Council repräsentiert (siehe oben). Keine Icons, sondern kurze Texthinweise auf die Gründe für eine bestimmte Alterseinstufung sehen das britische BBFC-System (Kino, DVD) und das australische ACB-System (Kino, DVD) vor. Anzumerken sei an dieser Stelle daneben, dass PEGI derzeit eine weitere Deskriptorenkategorie einfügt – so genannte „Feature Descriptors“ geben Auskunft über bestimmte Funktionalitäten interaktiver Angebote oder Dienste („In-app purchases“, „Personal Data Sharing“, „Location Data Sharing“, „Social Interaction“).

#### 4.2.3 Sanktionen & Anreize

In Bezug auf die von den jeweiligen Regelungssystemen vorgesehenen Sanktionen ist – wie bereits oben dargestellt – festzuhalten, dass für die Verbreitung besonders problematischer Inhalte länderübergreifend strafrechtliche Normen bestehen: Alle untersuchten Länder sehen Sanktionen für die Verbreitung von Kinderpornografie, Gewaltpornografie, gewaltverherrlichende Inhalte und (mittlerweile) auch Erscheinungsformen von Cybergrooming (Ausnahme: Italien) vor. Auch Formen des Cyberbullying sind in der Regel strafrechtlich sanktioniert; Ausnahmen bilden hier Italien und Slowenien.

In Schweden gibt es zwar auf Cyberbullying anwendbare Vorschriften, und Klagen gegen entsprechende Verletzungshandlungen erfolgen dabei vor dem Strafgericht, jedoch nur im Privatklageverfahren, sodass die Betroffenen selbst und nicht die Strafverfolgungsbehörden das Verfahren vorantreiben müssen.

Im Bereich der Regulierung von Fernseh- und Video-on-Demand-Anbietern herrschen in erster Linie die hier traditionell üblichen Sanktionsinstrumente vor: Durch die regelmäßig bestehende Lizenzierungspflicht verfügt die zuständige Aufsichtsstelle über ein abgestuftes Sanktionsinstrumentarium, das bei Verstößen gegen Jugendschutzvorschriften (oder selbst auferlegte Kodizes) von der förmlichen Beanstandung über Geldstrafen bis hin zur Entziehung der Rundfunklizenz reicht (bspw. Australien, Österreich, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Slowenien, Großbritannien). Der Regulierer kann hier typischerweise selbstständig bzw. von Amts wegen auf Verstöße reagieren (Ausnahmen: Großbritannien, wo die OFCOM ausschließlich beschwerdebasiert kontrolliert, sowie Australien, wo die ACMA anders als für Online-Sachverhalte ebenfalls nur auf Grundlage einer Beschwerde tätig wird).

Dort, wo im Rundfunk ko-regulative Konzepte implementiert wurden, die einem institutionenbasierten Ansatz folgen, erfolgt die Feststellung eines Verstoßes durch die jeweilige Selbstregulierung. Als Druckmittel gelten dann entweder vertragsrechtliche/vereinsrechtliche Sanktionen wie Rügen, Veröffentlichungspflichten oder der Ausschluss aus der Selbstregulierung (Deutschland) sowie die Androhung der Meldung des Verstoßes beim staatlichen Regulierer (Italien, Großbritannien [Video-on-Demand]).

Einige der untersuchten Systeme sehen zudem spezifische Anreizmodelle für Inhalteanbieter vor: So bieten etwa das niederländische und das deutsche System rechtliche Privilegierungen für diejenigen Anbieter an, die sich der Selbstregulierung anschließen (Niederlande: Fernsehen und Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter; Deutschland: private Fernsehveranstalter und Online-Anbieter). Der Anreiz besteht hier in der Lockerung der gesetzlichen Beschränkungen für die Verbreitung von beeinträchtigenden Inhalten sowie der Schutzschildwirkung vor staatlichen Beanstandungen. Ein weiteres Anreizsystem für den Online-Bereich bietet Polens System, das staatliche Prüf- bzw. Qualitätszertifikate für diejenigen Internetprovider anbietet, die Prozeduren und Aktivitäten einführen, welche die Onlinesicherheit auf Kundenseite unterstützen sollen.

## **4.3 Vergleich der institutionellen Jugendschutzakteure in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft**

### **4.3.1 Konvergenz der zuständigen Stellen**

Im Hinblick auf die Zuständigkeitsbereiche der jeweiligen Stellen, die mit der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben sowie der Aufsicht und Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften betraut sind, spiegeln sich die oben beschriebenen Feststellungen zur Fragmentierung der gesetzlichen Anwendungsbereiche in den jeweiligen Ländern (s. Tabelle 11).

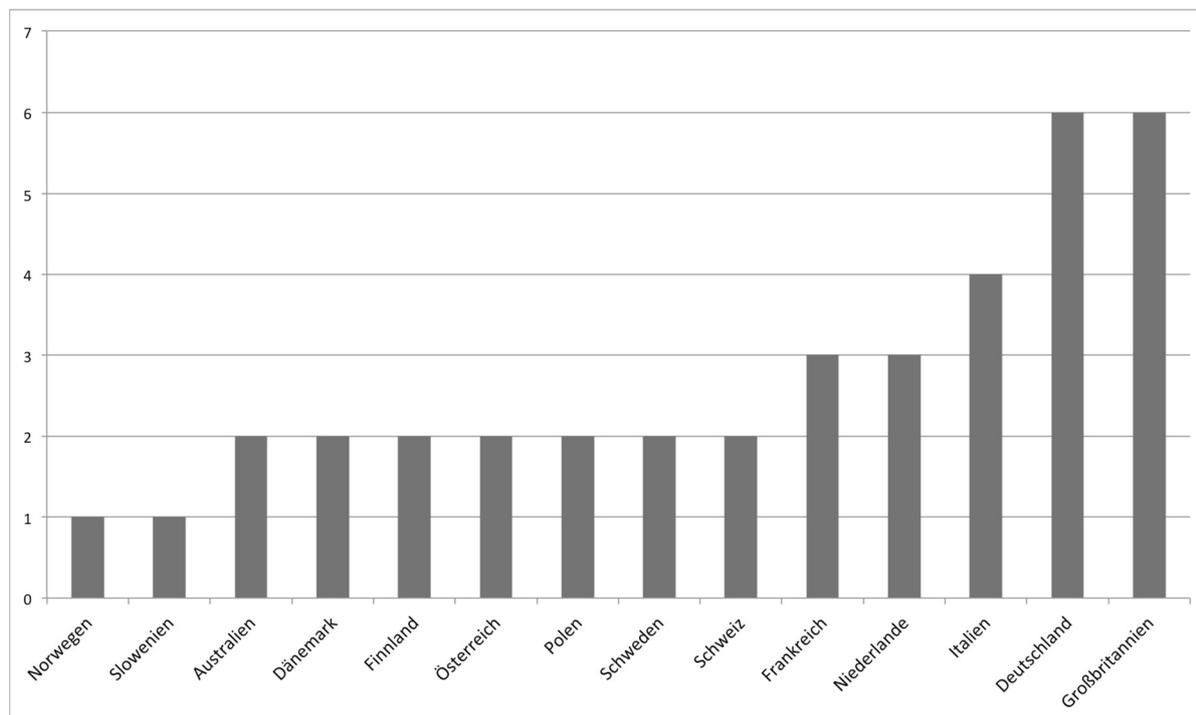
**Tabelle 11: Staatliche und ko-regulative jugendschutzspezifische Aufsichtsstellen nach Medientypen\***

Land	Medientypen					
	Kino	DVD	Games	TV	VoD	Online
Australien	ACB	ACB	ACB	ACMA	ACMA	ACMA
Dänemark	Medi- erådet	Medi- erådet		RTB	RTB	
Deutschland	Länder/ FSK	Länder/ FSK	Län- der/USK	KJM/FSF	KJM/FSF/FSM / FSK online	KJM/FSM/FSK online/USK on- line
Finnland	KAVI	KAVI	KAVI/PEGI	KAVI	KAVI	
Frankreich	Kulturmi- nisterium		Straf-verfol- gungsbe- hörde	CSA	CSA	
Großbritannien	BBFC	BBFC	VSC/PEGI	OFCOM	OFCOM/AT- VOD	
Italien	CRC			AGCOM/ CMM	AGCOM/ CMM	
Niederlande	NICAM	NICAM	NI- CAM/PEGI	NICAM/ CvdM	NICAM/CvdM	NICAM/CvdM (nur öff.-rechtl. Rundf.)
Norwegen	Medie-til- synet	Medie-til- synet		Medietilsy- net	Medietilsynet	
Österreich	Länder	Länder	Länder	Komm-Aus- tria	KommAustria	
Polen				KRRIT	KRRIT	
Schweden	Statens medieråd			SBA	SBA	
Schweiz	Kantone	Kantone	Kantone	BAKOM		(KOBİK als Koordinations- stelle)
Slowenien				APEK	APEK	

\*Auflistung der vollständigen Namen s. Akteursglossar.

Auch im Bereich der Aufsicht ist hier deutlich die Trennung zwischen verkörpertem Medienprodukten einerseits und elektronisch übermittelten Medieninhalten andererseits zu erkennen. Wichtig ist hier der Hinweis auf den Umstand, dass einige der Länder über sogenannte „konvergente Regulierer“ verfügen (z. B. Ofcom/Großbritannien; APEK/Slowenien, seit Januar 2014: AKOS; AGCOM/Italien) – die Konvergenz dieser Regulierungsstellen bezieht sich aber auf die zentrale Zuständigkeit für Rundfunk und Telekommunikation. Aus jugendschutzrechtlicher Sicht konvergente Aufsichtsstellen weisen dagegen nur die Niederlande, Finnland und Norwegen auf; doch auch hier können Aufsichtsbefugnisse in Bezug auf die Umsetzung von Zutritts- und Abgabebeschränkungen in den Händen der jeweiligen Ordnungsbehörden der Kommunen liegen. Einen vertikal vollständig integrierten Jugendschutzregulierer, der sowohl die Altersklassifizierungen als auch die Umsetzungskontrolle und den Vollzug medientypenübergreifend innehat, gibt es nicht (s. Abbildung 8).

**Abbildung 8: Absolute\* Anzahl der im Regelungsrahmen eines Landes zuständigen Stellen (medientypenübergreifend)**



\* Die Abbildung zeigt nur absolutes Aufkommen auf; Rückschlüsse auf besonders konvergente Regulierer oder fehlende zuständige Stellen lassen sich daraus nicht ablesen.

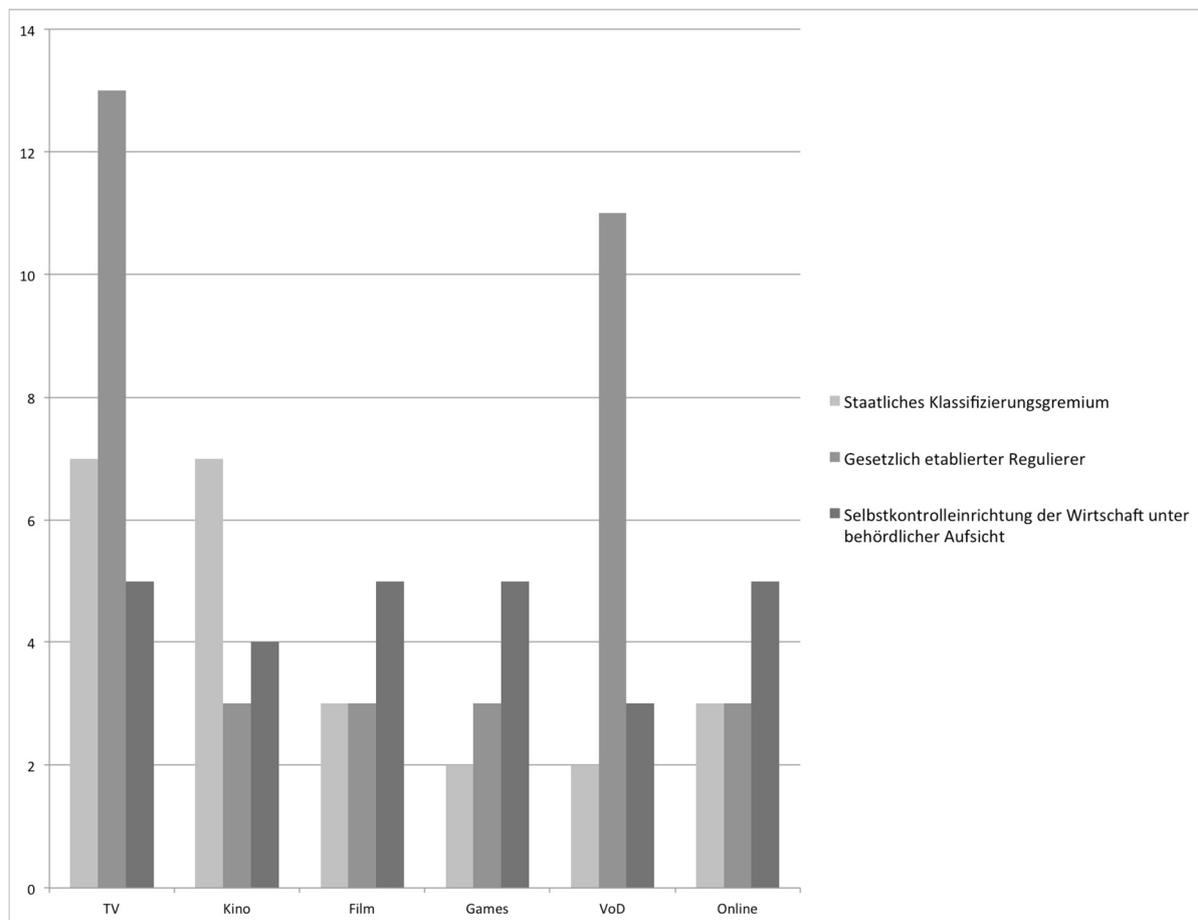
Auffällig ist die relativ hohe Zahl der im deutschen und britischen System existierenden jugendschutzspezifischen Stellen, die in der Praxis nachvollziehbar zu Schwierigkeiten der Zuordnung führt, insbesondere aus Nutzersicht. In Großbritannien wird hier mit dem Multi-Stakeholder-Angebot „ParentPort“ versucht, jedenfalls eine übergreifende (virtuelle) Anlaufstelle bereitzuhalten.

#### 4.3.2 Organisation

Mit Blick auf die – meist entwicklungspfadabhängigen – Organisationsformen der zuständigen Stellen erscheinen folgende Typen als vorherrschend (vgl. Abbildung 9):

- Der in staatliche Hierarchien eingeordnete Ex-ante-Inhalteklassifizierer,
- die staatlich eingesetzte, anerkannte oder gesetzlich legitimierte, unabhängige Klassifizierungsstelle, die in erster Linie als Dienstleister für die Industrie agiert,
- der gesetzlich etablierte audiovisuelle Medienregulierer,
- die Selbstregulierungseinrichtung der Wirtschaft, die – je nach Ausgestaltung des Systems – einer Aufsicht durch eine staatliche Stelle unterliegt,
- die selbstständig agierende Selbstregulierung.

**Abbildung 9: Arten der zuständigen Aufsichtsstellen (vereinfacht)**



Kompliziert wird eine Einordnung einzelner Stellen unter ein Raster dadurch, dass die Zusammensetzung der entscheidenden Organe und die Verfahren ihrer (Aus-)Wahl im Einzelnen unterschiedlich ist und eine große Vielfalt möglicher Kriterien aufzeigt, an denen staatliche oder private Interventionsmöglichkeiten bestehen (vgl. HBI et al. 2011, 221 ff.). Insofern stellt die Übersicht eine Vereinfachung der bestehenden Rechtslage dar (s. Tabelle 12).

**Tabelle 12: Überblick über Organisationsformen der zuständigen Stellen**

Land	Medientypen	Zuständige Stelle	Einordnung der Organisationsform
Australien	Kino, DVD, Games	Australian Classification Board	Staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium
	Fernsehen	ACMA	Gesetzlich etablierter Regulierer
Dänemark	Fernsehen, VoD	RTB	Gesetzlich etablierter Regulierer
	Kino, DVD	Medierådet	Staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium
Deutschland	Kino, DVD, Games	OLJB	Länderbehörden (die auf Grundlage des Beschlusses einer

Land	Medientypen	Zuständige Stelle	Einordnung der Organisationsform
			Selbstregulierungseinrichtung entscheiden)
	Fernsehen, VoD, Online	KJM	Organ der staatlich eingesetzten, unabhängigen Medienregulierer
	Fernsehen, VoD, Filme, Kino	FSF, FSK, FSK online	Selbstregulierungseinrichtung als Klassifizierungsdienstleister
	Games	USK, USK online	Selbstregulierungseinrichtung als Klassifizierungsdienstleister
	Online	FSM	Selbstregulierungseinrichtung der Wirtschaft, die der behördlichen Aufsicht unterliegt
Finnland	Fernsehen, VoD, Kino, DVD, Games	KAVI	Gesetzlich etablierter Regulierer
Frankreich	Kino	Kultusministerium	Staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium
	Fernsehen, VoD	CSA	Gesetzlich etablierter Regulierer
Italien	Kino	CRC	Staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium
	Fernsehen, VoD, Web-TV	AGCOM	Gesetzlich etablierter Regulierer
	Fernsehen, VoD, Web-TV	CMM	Selbstregulierungseinrichtung der Wirtschaft, die der staatlichen Aufsicht unterliegt
Großbritannien	Kino, DVD	BBFC	Selbstregulierungseinrichtung als Klassifizierungsdienstleister
	Games	VSC/GRA	Selbstregulierungseinrichtung der Wirtschaft, die der staatlichen Aufsicht unterliegt
	Fernsehen	Oofcom	Gesetzlich etablierter Regulierer
	VoD	ATVOD	Gesetzlich etablierter Regulierer
	Fernsehwerbung	ASA	Selbstregulierungseinrichtung der Wirtschaft, die der staatlichen Aufsicht unterliegt
Niederlande	Kino, DVD (Verleih), Games, Fernsehen, VoD	CvdM	Gesetzlich etablierter Regulierer
	Kino, DVD (Verleih), Games, Fernsehen, VoD	NICAM	Selbstregulierungseinrichtung der Wirtschaft, die der behördlichen Aufsicht unterliegt
Norwegen	Kino, DVD, TV, VoD	Medietilsynet	Staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium
Österreich	Kino, DVD, Games	Jugendschutzbehörden	Staatliche Behörden, die regelmäßig den Empfehlungen eines staatlich eingesetzten Klassifizierungsgremiums folgen

Land	Medientypen	Zuständige Stelle	Einordnung der Organisationsform
	Games	BuPP	Staatlich eingesetztes (Positiv-) Klassifizierungsgremium
	Fernsehen, VoD	KommAustria	Gesetzlich etablierter Regulierer
Polen	TV, VoD	KRRiT	Gesetzlich etablierter Regulierer
Schweden	Kino	Statens medieråd	Staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium
	Fernsehen, VoD	SBA	Gesetzlich etablierter Regulierer
Schweiz	Fernsehen	BAKOM	Gesetzlich etablierter Regulierer
	Kino, DVD, Games	Kantone	Gesetzlich etablierter Regulierer (in einzelnen Kantonen)
	Online	KOBIK	Staatlich eingesetzte Koordinationsstelle
Slowenien	Fernsehen, VoD	APEK	Gesetzlich etablierter Regulierer

\*Auflistung der vollständigen Namen s. Akteursglossar.

### 4.3.3 Finanzierung

Die Finanzierung der Aufsichtsstellen gestaltet sich naturgemäß unterschiedlich und ist vor allem abhängig von der Organisationsform: Staatlich eingesetzte Ex-ante-Klassifikationsgremien sowie die der Wirtschaft als Klassifikationsstellen dienenden nicht-staatlichen Einrichtungen finanzieren sich regelmäßig aus den Gebühren der Anbieter, die ihre Medienprodukte bewerten lassen (müssen) (z. B. Norwegen, Deutschland [Kino, Filme, Games]). Die traditionellen, gesetzlich etablierten Medienregulierer weisen als Finanzierungsquelle neben den Lizenzgebühren der lizenzierten bzw. notifizierten Anbieter meist auch Anteile staatlicher Finanzierung aus Steuergeldern oder Rundfunkgebühren auf (z. B. Australien, Österreich, Frankreich, Italien, Deutschland wobei der Anteil der staatlichen Zuwendungen sich teils deutlich unterscheidet (vgl. HBI et al. 2011: 229).

Komplett aus Steuergeldern finanzierte Stellen sind dagegen die rein staatlich handelnden Ministerien und staatlich eingesetzte Stellen ohne Möglichkeit der Gebührenfinanzierung (z. B. Österreich [BuPP], Niederlande [CvdM]). Dagegen finanzieren sich die staatlich legitimierte bzw. anerkannten Selbstregulierungseinrichtungen typischerweise aus den Mitgliedsbeiträgen der ihnen angehörenden Medienanbieter (z. B. Deutschland [FSM, FSF]) oder allgemein verpflichtenden Abgaben der jeweiligen Medienwirtschaft (z. B. Italien [CMM], Niederlande [NICAM]).

### 4.3.4 Koordinations- und Kooperationsformen

Auch die (jedenfalls formalen) Koordinations- und Kooperationsformen hängen von der Ausgestaltung der Organisationsform ab: So weisen die formalen Rechtsrahmen der untersuchten Länder häufig dort gesetzliche Pflichten zur Koordination, Zusammenarbeit und Beteiligung dritter Stellen bei Entscheidungsprozessen auf, wo eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung und Aufgabenbeschreibung für die jeweilige Jugendschutzstelle besteht. Üblicherweise bestehen diese Kooperationsgebote oder -pflichten im Hinblick auf traditionelle Medienregulierer im Fernsbereich und zielen auf eine

systematische Zusammenarbeit mit den jeweiligen nationalen Telekommunikationsregulierern und/oder Wettbewerbsbehörden ab (z. B. Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande). In Systemen mit mehreren Zuständigkeiten im Jugendschutz bestehen ebenfalls entsprechend formalisierte Kooperationsmodelle (z. B. Slowenien, Polen). Teilweise haben sich parallel dazu informelle Kooperations- und Gesprächsforen auf nationaler Ebene entwickelt (z. B. Deutschland, Großbritannien, Italien).

In ko-regulativen Konstellationen erscheinen Kooperationsformen zwischen Selbstregulierung und die diese beaufsichtigende staatliche Aufsichtsstelle systemimmanent; Zusammenarbeits-, Berücksichtigungs-, Einbeziehungs- und Mitwirkungspflichten ergeben sich hier meist bereits aus der Konfiguration der beteiligten Akteure, teils benennen die Rechtsgrundlagen sie auch ausdrücklich (z. B. Niederlande). In wenigen Fällen erfolgt die Zusammenarbeit auf Grundlage eines bilateralen Abkommens oder einer Kooperationsvereinbarung (z. B. Großbritannien [Ofcom/ASA; Ofcom/BBC Trust]; Deutschland [Länder/FSK; Länder/USK]. Einen weiteren Sonderfall bildet Australien, wo es durch die gegenseitige personelle Einbeziehung der jeweiligen Vorsitzenden von ACMA und Wettbewerbsbehörde in die Entscheidungsgremien zu einer faktischen Mitwirkung kommt.

Zum Bereich der Kooperation gehört auch die Praxis der Konsultationen, d. h. der Einbindung der interessierten Stellen und Öffentlichkeit, soweit es um die Vorbereitung von rechtlichen Reformen oder medienpolitischen (Einzel-)Entscheidungen geht. Auffällig ist hier, dass keins der gesichteten Gesetzeswerke verbindliche Konsultationspflichten im Bereich des Jugendmedienschutzes vorschreibt. In der Praxis gibt es allerdings unterschiedlich stark ausgeprägte „Konsultationskulturen“, auch im Jugendmedienschutz (so finden sich Beispiele zu jugendschutzbezogenen Konsultationen z. B. bei der ACMA/Australien, der Ofcom/Großbritannien, der KRiTT in Polen oder der CSA/Frankreich). Die unterschiedliche Datenbasis verunmöglicht hier allerdings eine objektive quantitative Einordnung entsprechender Praktiken.

#### **4.4 Vergleich der den rechtlichen Jugendschutz begleitenden Maßnahmen**

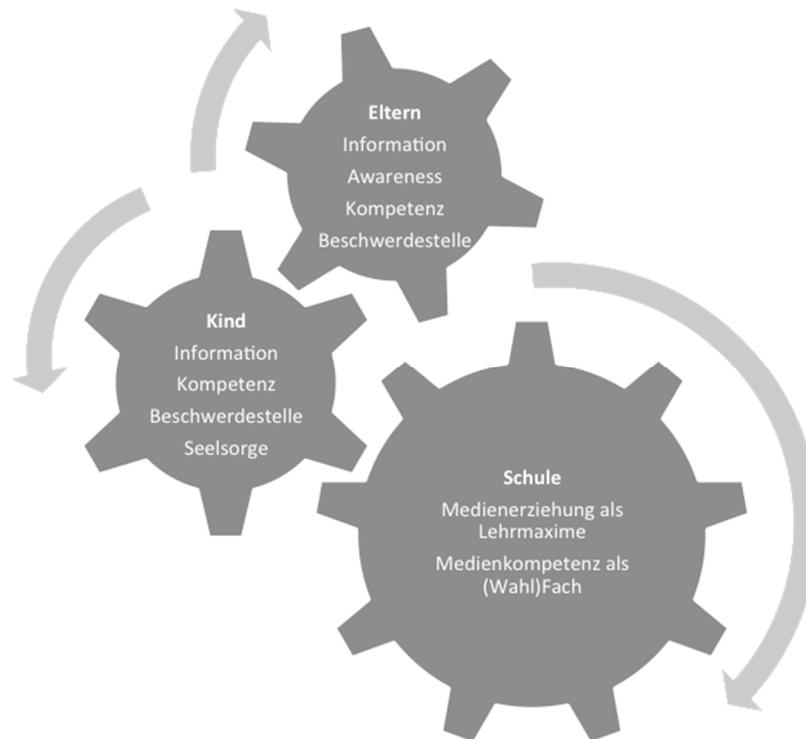
Ein weiterer Aspekt, der bei der komparativen Analyse der Regelungssysteme Berücksichtigung finden soll, sind die in den untersuchten Ländern gewählten Maßnahmen, die weniger auf den Schutz der Kinder und Jugendlichen abzielen, sondern in erster Linie auf die Formen aktiver Produktion oder Angebote kindgerechter Medieninhalte. Entsprechende Formen positiver Verpflichtungen finden sich teils auf sehr konkreter Ebene, etwa im Hinblick auf die ausdrücklichen Festschreibungen von Programmquoten für Kindersendungen bei Fernsehveranstaltern (z. B. Australien), teils eher global als Teil des Programmauftrags (z. B. Norwegen, Niederlande, Großbritannien [BBC]). Weitere Erscheinungsformen sind Rechtsrahmen, die bestimmten Stellen die positive Bewertung von Medienangeboten ermöglichen, welche dann mithilfe von Positivlisten oder Vertrauenssiegeln veröffentlicht werden (z. B. Österreich [Kino, Games]).

In breiterer Hinsicht können entsprechende rechtliche Vorkehrungen auch auf die Frage verweisen, mit welchem „Selbstverständnis“ von Jugendschutz und Medienerziehung man den hier bestehenden Herausforderungen begegnet. So ist über die Regelungssysteme hinweg eine Diskrepanz bezüglich der grundsätzlichen Herangehensweise der Regelungssysteme an die Thematik Jugendschutz zu beobachten. Einige Regelungssysteme scheinen in erster Linie darauf bedacht, den Schutzaspekt zu gewährleisten – medienübergreifende Verbote, Beschränkungen, Kontrolle (z. B. Frankreich, Italien, Slowenien). Systeme vom anderen Ende weisen dagegen vergleichsweise wenig Beschränkungen,

dafür aber umso deutlicher Instrumente auf, die auf die Schaffung positiver Inhalte oder die Herstellung besonders kindgerechter Inhalte setzen und Medienbildung und -erziehung systematisch verstetigen (z. B. Österreich, Schweden). Daneben gibt es naturgemäß den Großteil der untersuchten Länder, die beide Herangehensweisen in mehr oder weniger ausgeglichenem Maße aufweisen (z. B. Australien, Deutschland, Niederlande, Norwegen, Polen, Großbritannien).

Auf einen letzten Aspekt weisen Einzelinstrumente hin, die geeignet sind, die Vertretung der Interessen von Kindern und Jugendlichen innerhalb des Regelungssystems zu gewährleisten und in jugendschutzpolitischen Debatten zu berücksichtigen. So verfügen Polen und Slowenien über einen Children's Ombudsman, der anders als bei dem Schweizer Begriffsverständnis anwaltschaftlich die Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen in regulatorische Überlegungen und Diskussionen einbringt. Ähnliche Ansätze einer systematischen Einbeziehung von Kindesinteressen verfolgen Norwegen und die Niederlande.

Die Country Reports enthalten neben der Darstellung des Regulierungsrahmens und der wichtigen Akteure zudem konkrete Angaben zu begleitenden Aktivitäten der jeweiligen Länder, etwa im Bereich der Förderung von Medienkompetenz, Aufmerksamkeits- und Informationskampagnen sowie anderen präventiven Maßnahmen im Bereich Mediennutzung und Jugendschutz. Grob können diese Maßnahmen in drei Kategorien gegliedert werden: Als große staatliche Möglichkeit zur Einflussnahme ist die Schule ein zentraler Ort für positive Maßnahmen des Jugendmedienschutzes. Es gibt aber auch Maßnahmen, die sich direkt an die Eltern oder das Kind richten. Insbesondere bei Maßnahmen, die sich auf die Eltern und das Kind beziehen, kann z. T. kaum zwischen staatlich initiierten Kampagnen und privaten Initiativen unterschieden werden. Oft erfolgen diese in gemeinsamer Public-Private-Partnership-Trägerschaft, oder aus einem staatlichen Ansatz entwickeln sich weitere gesellschaftliche oder anbieterseitige Initiativen (s. Abbildung 10).

**Abbildung 10: Begleitende positive Jugendschutzmaßnahmen**

Der „Ort“, an dem entsprechende staatliche Maßnahmen verwurzelt sind, reicht dabei von nationalen jugendpolitischen Strategiebeschlüssen über bildungspolitische Lehrplanvorgaben und jugendschutzstellenbezogenen Aufgabendefinitionen bis hin zu kodexbasierten Verpflichtungen und einzeln geförderten Projektaktivitäten. Auch spielen hier die von der EU vorgesehenen Förderprogramme eine nicht zu unterschätzende Rolle in der Praxis; so hat etwa das „Safer Internet Program“ der EU-Kommission für die Etablierung nationaler Kontakt- und Informationsstellen sowie von Beschwerdhotlines geführt.

In Bezug auf die schulischen Maßnahmen lassen sich vor allen Dingen zwei Felder differenzieren, die sich beide auf eine Integration von Medienkompetenz im Lehrplan beziehen. In einigen Ländern wird Medienkompetenz als eigenes Unterrichtsfach angeboten (z. B. Slowenien, Australien), in vielen Ländern wird es in Lehrpläne als übergeordnete Maxime oder verpflichtender Unterrichtsinhalt eingearbeitet (z. B. Österreich, Deutschland). Daneben finden sich diverse unterstützende Einzelprojekte, die sich z. B. mittels einer Zeitschrift für Medienpädagogik an Lehrer richten (Australien [„Medienimpulse“]), Fokusprogramme zu Social Media-Angeboten und Cyberbullying (Schweden) oder ein Projekt zur Förderung des Transfers und der Kommunikation zwischen Pädagogen (Niederlande [Mediawijzer]).

An die Eltern richtet sich eine Vielfalt von Kampagnen. Diese zielen zum einen auf das bessere Verständnis der neuen medialen Umgebung ab, speziell soll zum anderen aber auch auf die Gefahren für Kinder und Jugendliche aufmerksam gemacht werden (z. B. Italien [MOIGE], Niederlande [basisonderwijs], Österreich [Kampagne „Sehen Sie, was Ihr Kind sieht?!“], Deutschland [klicksafe, „Schau hin!“, „sicher online gehen“]). Daneben bietet sich z. T. für Eltern die Möglichkeit, sich über bestimmte

Medieninhalte bei extra eingerichteten Stellen zu beschweren (z. B. Niederlande [meldeknop.nl], Deutschland [jugendschutz.net]).

Die staatlichen Angebote, die sich direkt an die Kinder richten, sind ebenfalls Meldestellen und auch (Telefon-)Seelsorge-Stellen (z. B. Italien [Telefono Azzuro]). Einige Staaten versuchen auch, kindgerechte Angebote besonders zu sammeln und gut auffindbar zu machen (z. B. Deutschland [fragFINN]). Viele der Angebote, die sich an Kinder richten, richten sich gleichzeitig an Eltern (z. B. Schweiz [Security4Kids], Australien [ACMA Cybersmart]) (s. Tabelle 13).

**Tabelle 13: Beispiele für Regelungsort und -breite von begleitenden Maßnahmen**

Regelungsort/Maßnahmenbreite	Beispielländer
Nationale Jugendschutzstrategie („policy“)	Niederlande, Norwegen, Polen
Gegenstand (landesweiter) Lehrpläne	Australien (Modul „understanding computer mediated communication“); Österreich (Medienbildung als Unterrichtsprinzip); Deutschland (landesabhängige Aufnahme von „Medienkompetenz“); Niederlande (Media-wijzer); Slowenien (Medienerziehung als Wahlfach); Schweden (Fokusprogramme zu Social Media und Cyberbullying)
Bestandteil der Aufgabendefinition von Jugendschutzstellen und Hotlines	Österreich (BuPP, stopline); Deutschland (Landesmedienanstalten, jugendschutz.net); Italien (Telefono Azzuro); Niederlande (öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter; Meldknop.nl)
Bestandteil von Selbstregulierungskodizes	Australien (ISP Kodex)
Einzelprojekte	Australien (ACMA); Österreich (MJI, ORF, Kampagne „Sehen Sie, was Ihr Kind sieht?!“); Deutschland (Dialog Internet, schau hin!, fragFINN); Italien (MOIGE; CO-RECOM); Niederlande (mybee.nl); Norwegen (slett-meg.no; youdecide.no); Polen (Mediapointer); Finnland (Safe Internet Day, Media Literacy Week); Schweiz (Security4Kids); Niederlande (mediaopvoeding.nl)

#### 4.5 Einordnung der europäischen Jugendschutzaktivitäten

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Regulierung des Jugendschutzes sind übergeordnete politische Bündnisse, wie insbesondere der Europarat und die EU. Beide haben programmatischen und/oder unmittelbaren rechtlichen Einfluss auf den Jugendschutz respektive den Jugendmedienschutz. Dabei ist zu beobachten, dass der Einfluss von jugendschutzrechtlichen Konventionen nicht zwingend von der Mitgliedschaft in einem der Bündnisse abhängig ist, sondern sich z. T. auch Modelle politisch aufgrund ihrer Praktikabilität durchsetzt. So ist etwa die Umsetzung der AVMD-Richtlinie in Norwegen umgesetzt, in der Schweiz jedenfalls diskutiert worden, obwohl keins der Länder ein EU-Mitgliedstaat ist.

#### 4.5.1 Die Europäische Union

Als „Staatenverbund“ hat die EU im Rahmen der Kompetenzübertragung durch ihre Mitglieder vor allen Dingen weitreichenden rechtlichen Einfluss auf die Gesetzgebung im Bereich der Harmonisierung des Binnenmarktes, und dadurch jedenfalls mittelbar auch auf den Jugendmedienschutz. Sie bedient sich rechtlich verbindlicher Verordnungen, ausfüllungsbedürftiger Richtlinien und einzelner Beschlüsse, die sich an die Mitgliedstaaten als Adressaten richten.

Geprägt wurde jugendmedienschutzspezifisches Sekundärrecht vor allen Dingen durch die „Television without Frontiers“-Richtlinie bzw. EU-Fernsehrichtlinie (89/552/EWG), die grenzüberschreitende Sendung von Fernsehinhalten ermöglichte und gleichzeitig einen gemeinsamen jugendschutzrechtlichen Rahmen einführte. Sie ist der Ursprung der derzeit geltenden AVMD-Richtlinie (2010/13/EU), die die Grundlage für einen harmonisierten Mindest-Jugendmedienschutz innerhalb der EU für den Rundfunk und Video-on-Demand darstellt. Aufgrund der mitgliedstaatlichen Umsetzungspflicht haben die Jugendschutzvorgaben in der AVMD-Richtlinie auch dazu beigetragen, den Jugendschutz flächendeckend als medienpolitisches Thema zu etablieren. Gleichzeitig gab es Kritik an dieser Form der Harmonisierung, da dadurch etwa im Bereich der Alkoholwerbung striktere nationale Rechtsrahmen durch grenzüberschreitende Fernsehsendungen faktisch aufgeweicht wurden.

Im Bereich des Datenschutzrechts gilt die Datenschutzrichtlinie (95/46/EG), die aus Jugendschutzsicht kaum praktische Relevanz hat. Zum einen enthält die Vorschrift keine jugendspezifischen Vorgaben, reguliert den Datenschutz also für alle Altersgruppen in gleicher Weise. Zum anderen entstehen besondere Herausforderungen für das (Jugend-)Datenschutzrecht durch die Verarbeitung personenbezogener Daten im außereuropäischen Ausland. Entgegen den Grundsätzen der Datenschutzrichtlinie in Drittländern (Art. 25 DatenschutzRL) wird diese Datenverarbeitung durch die „Safe Harbor“-Entscheidung der Europäischen Kommission trotz eines niedrigen Datenschutzniveaus in den USA toleriert, soweit Unternehmen die „Safe Harbor Principles“ beachten (Entscheidung der Kommission 2000/520/EG). Ein ähnliches Abkommen existiert auch für die Schweiz (U.S.-Swiss Safe Harbor Framework). Auf EU-Ebene wird derzeit die Ablösung der Datenschutzrichtlinie durch die Datenschutz-Grundverordnung diskutiert (Entwurf KOM/2012/011 endgültig - 2012/0011 [COD]). Insbesondere nehmen dort Artikel 8 (Datenverarbeitung bei Kindern) und 17 (Recht auf Löschung) des Entwurfs Bezug auf personenbezogene Daten, die der Betroffene im Kindesalter (jünger als 18 Jahre) veröffentlicht hat. Weitere Verordnungs- oder Richtlinienpläne im Bereich des Jugendmedienschutzes sind derzeit nicht absehbar.

Neben den sekundärrechtlichen Vorgaben spielen aber auch nicht rechtsverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen der EU eine wichtige Rolle im Rahmen des Jugendmedienschutzes. Trotz dieser Unverbindlichkeit haben Empfehlungen und Stellungnahmen Einfluss auf die einzelstaatliche Regulierung, wenngleich sich diese als „weiche“ Mittel darstellen, die insoweit einen „politisch-psychologischen“ Einfluss nehmen (Ruffert 2011: Rn. 95). Den EU-Organen wird aufgrund ihrer besonderen Sachkenntnis und Übersicht über die Gesamt-EU faktische Bedeutung zugemessen, sodass die Empfehlungen in der Praxis häufig eine große Rolle spielen (Nettesheim 2013: Rn. 208). Im Bereich Jugendmedienschutz werden vielfältige Empfehlungen der EU zum Schutz von Kindern und Jugendlichen herausgegeben, z. B. zur Förderung der Rahmenbedingungen des nationalen Jugendschutzes (Empfehlung 98/560/EG) oder zur Förderung von Schlüsselkompetenzen für ein lebenslanges Lernen (Empfehlung 2006/962/EC), die auch einen Bezug zu Medienkompetenz enthält. Zuletzt veröffentlichte die EU Mitte Juli 2014 eine Empfehlung mit „Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und

Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen“ (2014/478/EU).

Neben den rein rechtsbezogenen Aktivitäten der EU finden sich auch programmatische Aktivitäten, die vor allen Dingen die Übernahme von Anbieterverantwortung und Selbstregulationsaktivitäten im Bereich Jugendschutz fördern sollen, um Rahmenbedingungen zu verbessern und Mindeststandards zu schaffen. Eingebettet sind diese Aktivitäten in die „Digitale Agenda 2020“ im Bereich „Better Internet for Kids“, der insbesondere auf die Verbesserung der Medienkompetenz der Kinder abzielt, aber über infrastrukturelle Maßnahmen diesen auch ein besseres Umfeld bereitstellen soll, etwa im Hinblick auf Hilfsangebote im Fall von Problemen. Die Hauptziele der von der EU-Kommission in diesem Bereich verfolgten „European Strategy for a Better Internet for Children“ (COM(2012) 196 final) sind die Schaffung von Anreizen bei der Produktion kreativer und weiterbildender sowie positiver Onlineangebote, die Verbesserung von Awareness im Bereich digitaler Kompetenzen, die Schaffung sicherer Surfumgebungen für Kinder durch altersangemessene Privatsphäreinstellungen, die vermehrte Nutzung von Kinderschutzsoftware und Alterskennzeichen, sowie der Kampf gegen Darstellungen von Kindesmissbrauch. Das seit 1999 bestehende Förderinstrument „Safer Internet Programme“ unterstützte die Mitgliedstaaten dabei, zentrale Anlaufstellen für die Förderung von Medienkompetenz und (Telefon-)Hotlines einzurichten. Das derzeit auslaufende Programm findet sich in Teilen in dem Förderprogramm „Connecting Europe Facility“ wieder, das Finanzierungsmaßnahmen bis 2020 vorsieht.

Viele der politischen Maßnahmen zur Verbesserung Umfelds für Kinder im Internet beziehen Medienunternehmen mit ein, so etwa die Initiative „CEO coalition to make the Internet a better place for kids“, die „ICT Coalition for the Safer Use of Connected Devices and Online Services by Children and Young People in the EU“, die schon etwas älteren „Safer Social Networking Principles for the EU“ sowie das „European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children“.

Initiiert durch die EU-Kommission hat die angesprochene CEO Coalition, bestehend aus 33 Medien- und Technologieunternehmen fünf praxisnahe Leitlinien herausgearbeitet, um in Fokusarbeitsgruppen das Internet für Kinder „besser“ zu machen; die Tätigkeitsbereiche der CEO Coalition umfassen:

- simple und funktionierende Reporting Tools: Geräteübergreifende, leicht auffindbare und zu erkennende Funktionen auf allen Geräten, um effektives Melden und Reagieren auf solche Inhalte zu ermöglichen, die für Kinder gefährlich erscheinen;
- altersadäquate Privatsphären-Einstellungen: Entwicklung von Einstellungen, die die Bedürfnisse von Altersgruppen (z. B. wie sichtbar Nutzerinformationen sind, z. B. ob Fotos nur für Nutzerkontakte sichtbar sind oder für eine breite Öffentlichkeit);
- breitere Nutzung von Altersklassifikationen: einen Ansatz für ein generell valides Rating-System, der sektorübergreifend genutzt werden kann und Eltern nachvollziehbare Altersklassifikation bietet;
- breitere Verfügbarkeit und Nutzung von Kontrollmöglichkeiten für Eltern: nutzerfreundliche Werkzeuge, die aktiv beworben werden, um die größtmögliche Verbreitung zu erreichen;
- effektive Bekämpfung von Medien in Zusammenhang mit Kindesmissbrauch: die Kooperation mit Rechtsdurchsetzung: Verbesserung der Kooperation mit Behörden und Hotlines, um proaktive

Schritte zu unternehmen, Medien im Zusammenhang mit Kindesmissbrauch aus dem Internet zu nehmen.

Die angesprochenen Branchen sollen so dazu angehalten werden, sich Kodizes anzuschließen oder Empfehlungen der EU zu berücksichtigen. Die formelle Laufzeit der CEO Coalition endete 2012, die Unternehmen verpflichteten sich aber zur Weiterarbeit an den laufenden Themen auch über das Jahr 2013. Die Fortführung und ggf. Ausweitung oder Verlagerung der Aktivitäten wurde im Jahr 2014 weiter diskutiert.

#### 4.5.2 Der Europarat

Aufgrund der Mitgliedschaft im Europarat als multilaterales Bündnis ist dieser von besonderer Relevanz für die Schweiz. Alle anderen Länder der Untersuchung – mit Ausnahme Australiens – sind ebenfalls im Europarat vertreten. Wichtigste Konvention auf dieser Ebene ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK). Im Gegensatz zu bloßen Empfehlungen oder Stellungnahmen, die häufig mangels rechtlicher Kompetenz von internationalen Bündnisorganisationen gegeben werden, sind die Festschreibungen der EMRK beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) einklagbar, soweit die Mitgliedstaaten diese ratifiziert haben.

Die EMRK als das stärkste Instrumentarium des Europarates bleibt im Hinblick auf Jugendmedienschutz vom Wortlaut karg (anders als allgemein im Bereich des Schutzes des Kindeswohls) und weist nur wenige explizite Bezüge zu diesem Thema auf: Einzig Art. 8 EMRK sieht einen Schutz der Privatheit und der Familie vor, wozu unter anderem das (auch von schädlichen Medieneinflüssen) ungestörte Aufwachsen zählt. Ein normverletzendes Verhalten kann sich zwar auch aus dem Nichtstun des Staates ergeben (Meyer-Ladewig 2011: Rn. 2), positive, speziell jugendschutzrechtliche Handlungsvorgaben macht Art. 8 EMRK jedoch nicht. Art. 10 Abs. EMRK erlaubt daneben nationale Beschränkungen der Ausübung der Meinungsfreiheit, soweit diese zum „Schutz der Moral“ oder der „Rechte anderer“ notwendig sind. Jugendmedienschutz kann diesen beiden Schranken zugeordnet werden. Eine entsprechende Interpretation der EMRK hat der EGMR wiederholt genutzt, so dass sich in der EGMR-Spruchpraxis der Jugendschutz vor allem als eine (gerechtfertigte) Beschränkung der Medien- und Informationsfreiheiten ausgebildet hat (vgl. EGMR, EuGRZ 1977, 38 – Handyside/Verinigtes Königreich; EGMR, EuGRZ 1988, 543 – Müller u. a./Schweiz).

In Sachen unmittelbaren Jugendmedienschutzes ist der Europarat selten in Erscheinung getreten. Völkerrechtliche Verträge mit Medien- oder Jugendschutzbezug zwischen den Mitgliedstaaten enthalten mit Ausnahme des EU-Fernsehübereinkommens und der Cybercrime Convention keine konkreten Hinweise auf Ziele des Jugendmedienschutzes. Im „Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen“ vom 5. Mai 1989 stellt Art. 7 die Anforderungen an die Verantwortlichkeit der Rundfunkveranstalter auf, soweit es um ungeeignete Programminhalte geht. Die Vorgaben gehen über die Anforderungen der damaligen EG-Fernsehrichtlinie aber nicht hinaus. Zusammen mit dem in Art. 3 des Übereinkommens festgeschriebenen Herkunftslandprinzips ergibt sich völkerrechtlich, dass für in die Schweiz einstrahlenden TV-Programme das Sitzland des Senders gilt. Rechtsfaktisch kann die Schweiz für diese Sender daher keine eigenen Jugendschutzvorschriften erlassen. In der Cybercrime Convention wird die Verbreitung von Kinderpornographie geächtet.

Unterhalb der völkerrechtlichen Verträge und Übereinkünfte werden spezifische, unverbindliche Empfehlungen dagegen häufiger vom Europarat ausgesprochen, wie z. B.

- Recommendation of the Committee of Ministers to member States on a Guide to human rights for Internet users (CM/Rec(2014)6)
- Recommendation on the protection of human rights with regard to social networking services (CM/Rec(2012)4)
- Recommendation on measures to protect children against harmful content and behaviour and to promote their active participation in the new information and communications environment (CM/Rec(2009)5)
- Recommendation on empowering children in the new information and communications environment (CM Rec(2006)12)

Wie auch innerhalb der EU basieren die Empfehlungen des Europarats nicht bloß auf einzelstaatlicher Analyse der Ist-Situation, sondern beziehen sich auf Grundlage von international angelegten Studien und Evaluationen immer auf die Gesamtsituation des Staatenbundes. Insofern können die Empfehlungen des Europarats ebenso als Erkenntnisquellen für neuere Entwicklungen im Jugendschutz hilfreich sein. Insgesamt führt die Größe des Europarates mit 47 Mitgliedstaaten jedoch tendenziell zu breiten, weiter interpretationsbedürftigen Bestimmungen und Absichtserklärungen, die als Zielformulierungen von Schutzziele und konkreten Empfehlungen Spielräume lassen. Als einzelstaatliche Erkenntnisquelle für die Regulierung des Jugendschutzes sind die Empfehlungen des Europarates insofern unbestimmt, können aber als Hinweis auf länderübergreifenden Konsens deuten.



## 5 Ansatz zur Identifizierung von Good Practice im Jugendmedienschutz

Good Practice ist ein kontextabhängiger Begriff: Die eine, „gute Regulierungspraxis“ gibt es nicht, sondern ihre Qualität wird erst in der Zusammenschau mit einer ganzen Reihe sie umgebender Faktoren sichtbar. Zentrales Kriterium von Good Practice muss aber in erster Linie ihre Eignung sein, tatsächlich auf das anvisierte Steuerungsziel einzuzahlen. Regulierung, egal wie gut sie aussieht, kann nicht Good Practice sein, wenn sie das intendierte normative Ergebnis schlicht verfehlt. Dort, wo ein Regelungsansatz in der Lage ist, das gewünschte Steuerungsziel zu erreichen, ist dennoch nicht automatisch von guter Regulierungspraxis auszugehen. Hier müssen vielmehr weitere Kriterien hinzutreten, die aus einem zielbezogenen Steuerungsansatz einen solchen machen, der als ein besonders durchdachter, empfehlenswerter und die Kontextbedingungen berücksichtigender Entwurf erscheint. Derartige grundlegende Kriterien guter Regulierung, die als eine Art Meta-Anforderung gedacht sind, hat die politische und wissenschaftliche Diskussion um „Good Governance“ hervorgebracht.

Im nächsten Schritt sollen daher zunächst die Kriterien erläutert werden, die „Good Governance“-Modelle entwickelt haben (5.1), daraufhin sollen kurz die im Bereich Jugendmedienschutz bestehenden, problembezogenen Anforderungen an Good Practice, wie sie in Kapitel 3 erörtert wurden, zusammengefasst werden (5.2).

Vor dem Hintergrund dieser abstrakten (Good-Governance-Perspektive) und konkreteren Anforderungen (Jugendmedienschutzperspektive) sollen dann diejenigen Ansätze in den untersuchten Jugendmedienschutzrahmen identifiziert werden, die sich als besonders aussichtsreiche Konzepte zur Begegnung der aktuell beobachtbaren Steuerungsherausforderungen eignen (5.3). Hier gibt es aus den Ländern wie gezeigt kaum objektive Zahlen oder Kriterien bzgl. der einzelnen Regelungssysteme (siehe Kapitel 4.1.5). Es fehlt an (Evaluations-)Daten, die Hinweise auf erfolgreiche oder kritisierte Regelungsansätze und -implementationen geben. Der Ansatz einer Identifikation von Good Practice muss daher Rückgriff auf steuerungswissenschaftliche Erkenntnisse bzgl. spezifischer Regelungsrahmen nehmen und einzelne Hinweise auf formal kritisierbare oder favorisierbare Steuerungskonstellationen sowie Einschätzungen der Länderkorrespondenten auswerten. Der folgende Abschnitt tut dies sowohl in Bezug auf die Bewertung des Gesamtsystems als auch im Hinblick auf Hindernisse in der Praxis oder dort diskutierte Optimierungsmöglichkeiten.

### 5.1 Anforderungen an Good Practice aus Sicht eines „Good Governance“-Ansatzes

„Good Governance“ ist mehr als ein politischer Modebegriff, er ist eine Idee: Wo immer Entscheider gesellschafts- bzw. gemeinwohlbezogene Weichenstellungen treffen, stellt sich die Frage, mit welchen Prozessen, Maßstäben und Instrumenten das entscheidende Organ oder die dafür zuständige Stelle die Grundlagen ihrer Entscheidung legen kann und durch welche Anforderungen diese Prozedur die Sicherung einer gesellschaftlich rückgebundenen Entscheidung sichern hilft. Der Begriff unterscheidet sich von dem des „Good Governments“ vor allem dahingehend, dass Governance breiter aufgestellt ist und nicht nur staatliche bzw. Regierungsinstitutionen und ihr Handeln umfasst, sondern auch auf nicht-staatlicher institutioneller Ebene Anwendung findet, etwa im Bereich von Unternehmen oder Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs).

Das Konzept hinter Good Governance ist inhaltlich nichts Neuartiges: Seine Ansätze befassen sich „mit einem neuen Leitbild der Staatlichkeit (...), das aufbaut auf funktionsfähigen staatlichen Institutionen, auf dem Respekt vor den Menschenrechten, auf der Betonung der Rechtsstaatlichkeit, auf wirtschaftlicher Vernunft in der Politik und auf der Notwendigkeit der Partizipation aller Schichten und des sozialen Ausgleichs und Friedens. Der Begriff bündelt also eine Reihe von Themen und Forderungen, die ihrerseits zum klassischen Instrumentarium moderner Staatsziele gehören“ (Dolzer 2013: 13). Neu hingegen ist, dass die Gesamtheit der einzelnen Elemente und Anforderungen in allen staatlichen Bereichen von der Gesetzgebung bis zur Rechtsanwendung wirken soll – die Universalität der Erwartungen dieses Ansatzes ist der Aspekt, der Good Governance wie in den neunziger Jahren nicht nur für entwicklungspolitische Aktivitäten in Entwicklungsländern zu einem hilfreichen Leitfaden macht, sondern auch im Hinblick auf bestehende Steuerungssysteme Anforderungen und Hinweise auf Good oder eben Bad Practice bietet.

Ein zentrales politisches Dokument, das die Ergebnisse der Überlegungen zu „Gutem Regieren“ zusammenfasst, ist das Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428: 13f.), das die fünf Hauptprinzipien einer Good Governance aus Sicht der EU-Kommission zusammenfasst. Die Grundsätze guten Regierens bilden danach Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Sie beanspruchen Geltung auf allen Regierungsebenen – global, europäisch, national, regional, lokal.

Der Grundsatz der Offenheit ist ausgerichtet auf eine möglichst große Transparenz bzgl. der Arbeit, der Entscheidungsprozesse und der Entscheidungsmaßstäbe von Akteuren. Dies erfordert auch eine entsprechend einfache Sprache und soll dem Ziel dienen, das gesellschaftliche Vertrauen in die Akteursarbeit zu stärken. Der Grundsatz der Partizipation zielt auf die Einbeziehung der Gesellschaft – „möglichst vieler Akteure“ – in den (politischen) Gestaltungsprozess, von der Vorbereitung über die Anwendung bis zur Durchsetzung einer Entscheidung. Dabei soll die politische Entscheidungsfindung möglichst gesellschaftlich rückgekoppelt sein und gute, sachgemäße sowie wirksame Entscheidungen ermöglichen, die ein größeres Vertrauen in das Ergebnis zur Folge haben. Der Grundgedanke der Verantwortlichkeit umfasst zum einen eine klare Funktionsbeschreibung und Kompetenzverteilung auf der Ebene von Gesetzgebung und Durchführung (Klarheit), zum anderen eine bewusste Verantwortungsübernahme für das eigene Handeln (Zurechenbarkeit). Effektivität von Entscheidungen bedeutet, dass diese Wirksamkeit zeigen müssen. Voraussetzung dafür ist, dass eine Entscheidung zur richtigen Zeit, auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten getroffen wird, auf der richtigen Ebene ansetzt und im Verhältnis zu ihren Zielen angemessen ist. Bei der Steuerung komplexer Systeme bedeutet der Good-Governance-Grundsatz der Kohärenz die Auswahl eines schlüssigen Ansatzes sowie die Berücksichtigung des Rahmens über das einzelne Politikfeld hinaus. Das daran orientierte Handeln ist dann leichter nachvollziehbar.

Neben den fünf Prinzipien gelten die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität: Die Wahl der Regulierungsebene und der jeweils geeigneten Instrumente muss im Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Dabei muss vor dem Treffen einer Entscheidung systematisch geprüft werden, ob erstens öffentliches Handeln tatsächlich geboten ist, ob zweitens die gewählte Ebene am besten dafür geeignet ist und ob drittens die gewählten Maßnahmen den Zielen angemessen sind.

Die Ergebnisse der „Better Regulation Task Force“, die Großbritannien Mitte der neunziger Jahre zur Etablierung einer moderneren, besseren Regierungs- und Behördenführung eingesetzt hatte, wiesen bereits ganz ähnliche Elemente auf. So empfahl die Kommission als die fünf zentralen Leitziele Ver-

hältnismäßigkeit, Verantwortlichkeit, Konsistenz, Transparenz und Zielgerichtetheit. Auch danach sollen Regulierer nur intervenieren, wo dies nötig ist und Abhilfemaßnahmen dem Risiko angemessen erscheinen (Verhältnismäßigkeit). Darüber hinaus sollen ausdrücklich auch die (wirtschaftlichen) Kosten abgeschätzt und minimiert werden. Um der Gesellschaft gegenüber verantwortlich zu sein, sollen Regulierer Entscheidungen stets begründen (Verantwortlichkeit). Ihre Vorschriften und Standards müssen ineinander fassen und ordentlich vollzogen werden (Konsistenz). Regulierer müssen offen agieren und Vorgaben einfach und bürgerfreundlich halten (Transparenz). Regulatorische Vorgaben müssen problemfokussiert sein und möglichst minimale Nebeneffekte erzeugen (Zielgerichtetheit).

Weiter heruntergebrochen auf die Ebene einzelner Behörden wurden diese Grundsätze in den britischen „Principles of Good Governance“, die sich in den Vorgaben für öffentliche Einrichtungen (Good Governance Standard for Public Services, 2004) finden. Einzelne Vorgaben werden hier konkretisiert, so etwa die Fokussierung behördlicher Aktivitäten auf den Zweck und das Resultat aus Sicht von Nutzern und Bürgern sowie die Rückbesinnung auf eine hohe Qualität und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis der Arbeit. Ein weiterer Aspekt ist die Forderung nach der Wirksamkeit des Handelns innerhalb klar umgrenzter Tätigkeitsbereiche mit klaren Funktionszu- und -beschreibungen. Dabei soll auch die Klarheit des Verhältnisses von Akteur und der Öffentlichkeit berücksichtigt werden. Das Treffen von Entscheidungen soll dabei auf Grundlage transparenter Entscheidungsprozesse, guten Informationsgrundlagen und angewandten Risikomanagementpraktiken erfolgen und nicht beim Status quo haltmachen: Weiterer Grundsatz ist die stetige Weiterentwicklung der organisationellen Möglichkeiten und Ressourcen, die Professionalisierung und Evaluation. Entscheidungen sollten Stakeholder einbinden, insgesamt wird ein dialogorientiertes und gegenüber der Öffentlichkeit und den eigenen Mitarbeitern verantwortliches Handeln gefordert.

Nach der überblicksartigen Darstellung der wichtigsten Prämissen, wie sie sich aus Good-Governance-Ansätzen ergeben, wird deutlich, dass entsprechende Kriterien in erster Linie Meta-Charakter haben und einzelne, bereits identifizierte Ansätze in ihrer Qualität zu bewerten in der Lage sind. Sie können aber nicht allein herangezogen werden, um ohne weitere Einordnung Good-Practice-Ansätze in einem bestimmten regulatorischen Kontext zu identifizieren. Dies muss in einem weiteren Schritt steuerungszielbezogen erfolgen. Sind problemlösungsgerechte Regulierungsansätze aber herausgearbeitet, so helfen die breiteren Anforderungen der Good-Governance-Überlegungen bei der Identifikation „guter Regierungsführung“ innerhalb dieser regulatorischen Optionen.

## **5.2 Problembezogene Anforderungen an Good Practice im Jugendmedienschutz**

Ein bestehendes System mag nach reinen Good-Governance-Kriterien als gute Praxis erscheinen. Dieser Befund sagt allerdings noch nichts darüber aus, inwieweit ein solches System in der Lage ist, spezifisch auf die oben zusammengefassten Probleme und Herausforderungen zu reagieren (siehe Kapitel 3) und dabei einen Ausgleich der dem Jugendmedienschutz immanenten widerstreitenden Garantien und Interessen zu schaffen. Schließlich bewegt sich Jugendmedienschutzgesetzgebung, die die Inhalte medial vermittelter (Massen-)Kommunikation reguliert, immer im Schnittbereich zwischen der Gewährleistung der Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Schutz vor sie beeinträchtigenden Medien- und Kommunikationsinhalten einerseits und der Sicherstellung der Meinungs- und Medienfreiheit der Kommunikatoren sowie der Informationsfreiheit älterer Jugendlicher und Erwachsener andererseits. Diese Balance zu finden und immer wieder neu auszuloten, ist insoweit eine Meta-

Anforderung an Jugendmedienschutzsysteme; dies aber setzt eine systemimmanente Lernfähigkeit und Adaptionsfähigkeit von Regelungsmodellen voraus.

Als zwingende zweite Perspektive auf einen Ansatz zur Identifizierung von Good Practice im Jugendmedienschutz muss im Rahmen dieser Studie daher auf die Herausforderungen Bezug genommen und diese zum Ausgangspunkt der weiteren Analyseschritte gemacht werden. Good Practice im Jugendmedienschutz heißt in dem hier verfolgten Ansatz also in erster Linie gute Praxis hinsichtlich einer Systemresponsivität in Bezug auf die spezifischen Steuerungsherausforderungen, denen sich Jugendschutz derzeit gegenüber sieht. Die in Kapitel 3 dargestellten Herausforderungen werden so zum Leitmotiv für die Identifizierung regulatorischer Antworten, die als Good Practice in Frage kommen (siehe Abbildung 11).

**Abbildung 11: Systematisierung regulatorischer Antworten auf Problemlagen für Kinder und Jugendliche**

Art der Problemlage		Anbieterbezogene Problemlagen		Kommunikationsbezogene Problemlagen		
		Standardisierte Inhalte	Individualisierte Anbieterkontakte	Individualisierte Kontakte mit Anderen	Handlungen des Kindes	
Rolle des Kindes		<i>Kind als Rezipient</i>	<i>Kind als Marktteilnehmer</i>	<i>Kind als Kommunikationsteilnehmer</i>	<i>Kind als Akteur</i>	
Risikodimension	Wertebezogene	Gewalt	Inhaltebezogener Zugangsschutz	Allgemeiner oder jugendspezifischer Verbraucherschutz	Kommunikationsbezogener Jugendschutz	Allgemeine oder jugendspezifische Verhaltensvorschriften
		Sexualität				
		Sonstige				
	Kommerzielle Risiken	(Inhaltebezogene allgemeine oder jugendspezifische Werbevorschriften)				
	Exzessive Nutzung	Nutzungs- oder inhaltebezogene Ausgestaltungsvorschriften				
Personenbezogene Daten	Allgemeiner oder jugendspezifischer Datenschutz					

Bei der Sichtung der existierenden Jugendschutzsysteme wurden folgende Leitfragen als erste Ebene der Identifizierung von Good Practice gewählt:

- *Inhaltebezogener Jugendmedienschutz*: Welche Ansätze sind besonders in der Lage, Kindern den Zugang zu beeinträchtigenden Inhalten zu erschweren?
- *Konsumentenschützender Jugendmedienschutz*: Welche Rechtsrahmen sehen Vorgaben für kindliche Mediennutzung in der Rolle als Konsumenten vor?
- *Kommunikationsbezogener Jugendmedienschutz*: Welche Instrumente reagieren auf mögliche Risiken im Bereich der Individualkommunikation und erscheinen zum Schutz geeignet?
- *Datenschutzbezogener Jugendmedienschutz*: Gibt es Ansätze zum spezifischen Schutz personenbezogener Daten von Kindern?

- *Systemweiter Umgang mit allgemeinen Steuerungs Herausforderungen:* Welches sind die vorfindbaren Ansätze eines kohärenten, akteursinkludierenden, grenzüberschreitenden, eltern- und kinderaktivierenden Jugendmedienschutzrahmens?

Diese so verdichteten Kategorien regulatorischer Reaktionsmöglichkeiten der Einzelsysteme im Jugendmedienschutz sollen den weiteren Verlauf der Good-Practice-Analysen (Kapitel 6) vorzeichnen.

### 5.3 Caveats: Kontextfaktoren

Was Good Practice ist, hängt immer auch von dem Kontext des Regelungssystems, des Steuerungsansatzes und der Vollzugspraxis ab. Diese Kontextfaktoren sind vielfältig und komplex und können im Rahmen dieses Projektes nicht systematisch abgefragt und mitanalysiert werden, können aber im Einzelfall bei der Umsetzung eines spezifischen, für Good Practice erachteten Ansatzes in einem System keine oder gegenteilige Steuerungswirkungen erzielen. Auch hängt die rechtliche Machbarkeit und politische Durchsetzbarkeit eines Ansatzes von einer Vielzahl Faktoren und Voraussetzungen ab, so dass die hier identifizierte Good Practice nicht zwingend in jedem System auch die gewünschten Steuerungsvorteile erzielen.

Beispiele für Faktoren, die einen Einfluss auf die politische Ausgestaltung eines Jugendmedienschutzsystems und die Relevanz des Themas für die gesetzgeberische Agenda haben, sind der Anteil Jüngerer an der Gesamtbevölkerung, die Geschichte und das Alter bestehender jugendschutzrechtlicher Maßnahmen – einzelne Jugendschutz- und Filmgesetze sind vor über 100 Jahren verabschiedet worden – und jüngere wie aktuelle Mediennutzungsentwicklungen. Beispielhaft für unterschiedliche Nutzungsentwicklungen in unterschiedlichen Mediensystemen sind die Entwicklungen in Westeuropa, wo ein langsames, aber stetiges Ansteigen der verfügbaren Medienprodukte und Sender durch die Einführung von privaten Rundfunkveranstaltern in den 80er Jahren dazu führte, dass Jugendschutzsysteme generisch mit der Erweiterung der Medienrepertoires mitwuchsen. In den 90er Jahren kamen Videospiele, um die Jahrtausendwende dann endgültig Online-Medien hinzu. In Osteuropa dagegen waren nach der politischen Wende um 1990 auf einen Schlag kommerzielle Medienprodukte in hoher Vielfalt verfügbar. Längerfristige gesellschaftliche Diskurse über problematische Inhalte und mögliche Risiken begannen dann erst, so dass Jugendschutzansätze hier teils als gesellschaftliche Gegenbewegung zu neueren Risikowahrnehmungen entstanden, teils als notwendige Einschränkung der hochgehaltenen neuen Medienfreiheit als Voraussetzung für die Aufnahme in die EU erlassen wurden. Solche Entwicklungspfade von Jugendmedienschutzgesetzgebung sind auch heute noch wirkmächtig und können objektiv notwendige Reformen verzögern, verwässern oder gänzlich verhindern.

Ein weiterer zentraler Kontextfaktor für die Ausgestaltung eines Jugendschutzsystems ist die lokale, regionale oder nationale gesellschaftliche „Wertekultur“, etwa im Hinblick auf Sexualität, Gewalt oder Kriminalität. Das, was eine Gesellschaft für „unsittlich“, „pornografisch“ oder „gewaltverherrlichend“ hält, kann sich im Detailgrad und der Eindringlichkeit der Darstellung deutlich voneinander unterscheiden. Auch der weltanschauliche Status quo der jeweiligen Gesellschaft insgesamt spielt für diese Form des Selbstverständnisses eine Rolle. Dabei unterliegen beide Aspekte – die Wertekultur wie die Weltanschauung einer Gesellschaft – einer langsamen Veränderung, so dass sich etwa die Wahrnehmung, was gesellschaftlich unerwünschte Medieninhalte sein sollen, im Hinblick auf bestimmte Darstellungsformen abschwächt, oder sich ein Staat z. B. von einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat zu einem modernen Liberalstaat entwickelt.

Auch der verfassungsrechtliche Rahmen hat Einfluss darauf, wie ein Jugendschutzsystem ausgestaltet ist: Staatliche Schutzaufträge und Zielvorgaben bzgl. des Kinderschutzes, die Garantie elterlicher Erziehungsrechte oder die Garantie von Medien- und Meinungsfreiheit sind starke Richtungsweiser dafür, an welchen Leitplanken sich gesetzlicher Jugendmedienschutz in einem Staat orientieren muss. Auch verfassungsrechtliche Funktionszuschreibungen zu einzelnen (Medien-)Akteuren wie etwa Public Service-Anbietern können unter Umständen Optionenräume bei der Ausgestaltung eröffnen, etwa im Hinblick auf Verpflichtungen zur Schaffung positiver Inhalte (siehe unten Kapitel 6.5.9). Je nachdem, wie konkret und tiefgreifend entsprechende verfassungsrechtliche Vorgaben sind, können die in diesem Kontext entstandenen Systeme deutliche Unterschiede aufweisen.

Die historische Entwicklung der von der Politik verfolgten Jugendschutzziele können voneinander abweichen und haben ebenfalls Auswirkungen auf die konkrete Gestaltung eines Rechtsrahmens: Zentrale, aber eben nicht deckungsgleiche Schutzrichtungen in den einzelnen Ländern können von Gewährleistung eines moralischen Anstands über Sicherung gesellschaftlichen Geschmacks und dem Sittenschutz bis hin zur Ermöglichung eher konsumentenschutzorientierter Informationen reichen. Auch im Hinblick unerwünschter Inhalte kann sich ein Rechtsrahmen auf den Schutz vor seelischen Beeinträchtigungen beschränken oder aber Darstellungen bzgl. ungesunder Lebensweisen umfassen.

Daneben sind der wirtschaftliche Rahmen des Medienmarktes und die Gesamtgröße des Mediensystems ein Aspekt, der Konsequenzen für Wahl und Ausgestaltung von Regelungsansätzen haben kann. Eng mit wirtschaftlichen, historischen, kulturellen und verfassungsrechtlichen Kontextfaktoren hängt der eher rechtssoziologisch wirkmächtige Umstand der Akzeptanz eines Regelungssystems in der Bevölkerung zusammen. Dort, wo die gesellschaftliche Befürwortung eines bestehenden Rechtsrahmens hoch ist und von allen gesellschaftlichen Schichten mitgetragen wird, können Steuerungsinstrumente, die auf das gesellschaftliche Mitwirken bei der Umsetzung viel höhere Steuerungswirkungen erzielen als in Ländern, in denen Jugendmedienschutz als solches oder medieninhaltsbezogene Beschränkungen kontrovers diskutiert werden. Auch lassen sich dort, wo Jugendschutz eine breite Unterstützung in der Bevölkerung findet, neue Steuerungsmöglichkeiten leichter implementieren – der Rechtsrahmen lässt sich leichter modernisieren.

Ein ebenfalls mit der relativen Schwierigkeit der Novellierung bestehender Rechtsrahmen und Strukturen zusammenhängender Aspekt ist die Anzahl der sogenannten „veto points“ im politischen Gestaltungsprozess (Tsebelis 2002): Die Anzahl der auf den Prozess formell und informell einflussnehmenden Stakeholder korreliert mit einer schwierigeren Durchsetzbarkeit einer gewünschten Maßnahme. Je höher die Anzahl der Stakeholder in einem System, die hindernden Einfluss auf eine Umsetzung nehmen können, desto schwieriger die Reform. So kann eine hohe Anzahl von am Jugendschutzsystem Beteiligter oder von diesem Betroffener zwar grundsätzlich positiv für die Vielzahl und Breite von etwa begleitenden medienpädagogischen Maßnahmen und Aktivitäten sein – für die Anpassung bestehender Vorgaben erscheint dies aber steuerungswissenschaftlich zunächst als Nachteil. Hier können kleinere Staaten und Mediensysteme, die mit weniger Akteuren am Tisch sitzen, Implementationsvorteile haben. Gleichzeitig sind es aber diese Systeme, die als Nachteil einen begrenzteren finanziellen Spielraum haben, da die Anzahl der ggf. mit-finanzierenden Stakeholder begrenzt ist. Unterschiedliche Auswirkungen kann die Größe eines Staates im Übrigen auch dort auf den Regelungsrahmen haben, wo Kleinststaaten von Regelungssystemen größerer Nachbarländer mit „bestrahlt“ werden.

Schließlich sind nicht minder wichtige Kontextfaktoren in der unterschiedlichen Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen und der ihnen zugedachten Rolle in politischen Gestaltungsprozessen zu erblicken. So reagieren politische Maßnahmen in erster Linie auf beobachtbare Problemlagen, die – wie Genner et al. (2013) und Dreyer et al. (2013) gezeigt haben – eng mit der jeweiligen Medienausstattung und den Nutzungspraktiken der Minderjährigen zusammenhängen. Davon abhängig ist regelmäßig auch die Erwartungshaltung der Kinder und Eltern, wer für den Schutz der Kinder verantwortlich ist: So können in einem Land Kinder Schutzmaßnahmen in erster Linie von den Anbietern und vom Staat, und erst dann von den eigenen Eltern erwarten, wo in einem anderen Land der Schutz im familiären Umfeld erwartet wird. Die Politik kann auf entsprechende Erwartungshaltungen mit unterschiedlichen Ausgestaltungen des Jugendschutzes antworten. Daneben hat die grundsätzliche gesellschaftliche und politische Annahme und Kultur, welche Rolle Kinder und Jugend selbst in dem System Jugendschutz spielen, einen gewichtigen Einfluss darauf, wie sie in den Entscheidungsprozess eingebunden werden und welches Gewicht ihre Stimme in einer Debatte hat.



## 6 Analyse der untersuchten Regulierungssysteme im Hinblick auf Good Practice

Wie in den komparativen Analysen festgestellt weisen die untersuchten Länder gesetzliche Vorgaben in erster Linie im Bereich traditionellen Jugendmedienschutzes auf. Die Inhalteregulierung bzgl. unzulässiger oder für Minderjährige problematischer Medieninhalte bildet das zentrale Feld des gesetzlichen Jugendmedienschutzes in allen Ländern. Entsprechend finden sich in erster Linie dort Ansätze im Rechtsrahmen für eine Good-Practice-Analyse. Hinsichtlich aktueller Herausforderungen ergibt sich die Erkenntnis, dass die Rechtsrahmen anderer Länder auf diese noch nicht systematisch reagiert haben bzw. reagieren, so dass die Auswahl der in den analysierten Länder vorfindlichen Ansätze deutlich kleiner und die Zahl der gefundenen Good Practice-Ansätze entsprechend gering ist. Dass ein Land auf identifizierte Veränderungen überhaupt reagiert, muss dabei kein starker Indikator für Good Practice sein, aber trotz gefundener Lücken im Schutzkonzept eines Modells nicht zu reagieren, wird in der Regel ein starker Indikator für Bad Practice sein.

### 6.1 Inhaltebezogener Zugangsschutz

#### 6.1.1 Regulierungskonzepte bzgl. der Klassifikations- und Aufsichtsstellen

Soll ein Regelungsrahmen eine nach Altersstufen differenzierende Klassifikation von Medieninhalten vorsehen (siehe oben Kapitel 4.2.2), so stellt sich dem Gesetzgeber zunächst die Frage nach der Wahl des Regelungsansatzes und der rechtlichen Rahmung eines institutionellen Rückgrats der Alterseinstufung sowie der notwendigen Entscheidungsprozesse.

In den untersuchten Ländern findet sich eine Vielzahl unterschiedlicher regulativer Ansätze, die von reiner Selbstregulierung über ko-regulative Strukturen bis hin zu rein staatlich geprägten Systemen gehen; teils werden mehrere Ansätze miteinander kombiniert, wenn es um Klassifikation einerseits und die Aufsicht über deren Durchsetzung in der Praxis andererseits geht. Auch hier hängt Good Practice im Einzelfall von den jeweiligen Rahmenumgebungen ab, so dass sich eine pauschale Bewertung verbietet. Generell können aber steuerungswissenschaftliche Erkenntnisse für oder wider die Wahl eines bestimmten regulatorischen „Setups“ sprechen: So weisen staatliche Regulierungsansätze, hier also die Etablierung einer staatlichen Klassifizierungsstelle Effektivitätsvorteile auf. Diese bestehen regelmäßig darin, dass bei der Entscheidung durch eine Behörde eine rechtsgültige Verfügung erlassen wird, die den Anbietern, aber auch den übrigen Systembeteiligten Rechtssicherheit gibt. Durch eine zentrale Entscheidungsinstanz wird zudem am nachhaltigsten eine stimmige Spruchpraxis gewährleistet, die rechtlichen Vorgaben erfahren ihre kohärenteste Anwendung. Beispiele für den Einsatz staatlicher Klassifikationsstellen finden sich etwa in Italien, Norwegen und Australien im Kinobereich. Auch Frankreich setzt für die Bewertung von Kinofilmen auf eine staatliche Stelle, für das intern entscheidende Organ setzt das für die Klassifikation zuständige Kultusministerium aber ein mit Experten der Filmwirtschaft besetztes Gremium ein. Nachteile der rein staatlichen Systemwahl sind vor allem die Konzentration der mit den Entscheidungen einhergehenden Arbeitsbelastung an einer Stelle, was mit entsprechend hohen Kosten für die Erteilung und Überwachung von Alterseinstufungen einhergeht. Insbesondere dort, wo die Nutzungszahlen rückläufig sind wie z. B. im Hinblick auf Kinobesuche, kann das Aufrechterhalten einer rein staatlichen Klassifikation daneben zu Diskussionen über dessen Verhältnismäßigkeit führen. In Schweden etwa wird angesichts des geringen An-

teils der Rezeption im Kino diskutiert, inwiefern statt des aktuellen staatszentrierten Altersklassifikationssystems mit dem Statens medieråd im Zentrum nicht Formen selbstregulativer Einstufungen geeigneter erscheinen. Andererseits kann ein staatliches Klassifikationssystem eine bestehende Infrastruktur sein, an die sich Bewertungssysteme anderer Medientypen andocken, indem sie etwa die Alterseinstufung im Rahmen von freiwilligen Selbstverpflichtungen übernehmen. So nutzen norwegische Anbieter von Kauf-DVDs die Alterseinstufungen der staatlichen Klassifizierungsstelle für Kinofilme freiwillig als Altersempfehlungen auf ihren Produkten.

Bei der Wahl einer Klassifikationsstelle auf Seiten der privatwirtschaftlichen Anbieter, etwa durch die Pflicht einer Selbstklassifizierung, ergeben sich hingegen Effizienzvorteile: Zu dem Aspekt der Entlastung staatlicher Entscheider und der Dezentralisierung und Arbeitsteilung der Klassifizierungsarbeit tritt vor allem das Argument, dass die bewertenden Akteure ihre eigenen Angebote prinzipiell am besten kennen. Sie „sitzen“ nah am zu bewertenden Inhalt, haben Spezialwissen und sind in der Vorbereitung von Klassifikationsentscheidungen zeitlich und personell flexibel. Entsprechende reine Selbstklassifizierungen finden sich vor allem im Games-Bereich, wo sich mit PEGI ein internationales Klassifikationssystem ausgebildet hat, das von den Spielepublishern in vielen EU-Ländern als System der Alterseinstufung anerkannt wird. Zwar werden die PEGI-Kennzeichen in einzelnen Ländern von nationalen nicht-staatlichen Stellen vergeben (in den Niederlanden vergibt die NICAM das PEGI-Kennzeichen, in Großbritannien das VSC) und in anderen Ländern gesetzlich als rechtlich verbindliche Altersfreigaben festgesetzt (Finnland, Frankreich und das Bundesland Wien in Österreich), die Einstufung selbst erfolgt aber in dem selbstregulativen Rahmen von PEGI. Dabei entscheiden extra ausgebildete PEGI-Klassifizierer in den Anbieterunternehmen anhand eines Fragebogens über die zu erteilende Alterseinstufung; PEGI übernimmt die Aufgabe einer zentralen Ausbildungs-, Kontroll- und Beschwerdeinstanz. Andere Ansätze der internen Klassifikation von Inhalten finden sich im TV- und Online-Bereich in Deutschland, wo gesetzlich vorgesehene Jugendschutzbeauftragte in den Unternehmen vorab die nötige Bewertung der eigenen Inhalte vornehmen und als Ansprechpartner für Jugendschutzfragen innerhalb des Unternehmens und für Nutzerinnen und Nutzer zur Verfügung stehen. Auch in Frankreich und Italien finden sich interne Programmkomitees für die Klassifizierung bei privaten TV-Anbietern.

Regulierungsansätze, die die Vorteile beider – d. h. der rein staatlichen und der rein selbstregulativen – Altersbewertungen vereinen, sind Formen der sogenannten Ko-Regulierung. In diesen Fällen obliegt die Altersbewertung regelmäßig den Anbietern oder zentralen Klassifizierungsstellen, die als privatwirtschaftliche Stelle oder als Einrichtung der Selbstregulierung eingerichtet sind und so eine sachnahe Entscheidung gewährleisten und angesichts der Angebotsdynamik flexible Anpassungen und schnelle Reaktionen ermöglichen. Gleichzeitig sind diese Stellen und bzw. oder ihre Alterseinstufungen gesetzlich umhegt, so dass eine staatliche Kontrolle der Akteure, ihrer Prozesse oder Entscheidungen im Hintergrund besteht. Oft wird durch gesetzliche Anerkennungs- oder Aufsichtsvorschriften der staatliche Einfluss auf die anzuwendenden Bewertungsmaßstäbe und -prozesse gesichert. Die Rückbindung der Entscheidungen der Selbstregulierung oder Anbieter an eine staatliche Aufsichtsstelle erfolgt dabei entweder code- oder institutionenbasiert, d. h. der Staat bzw. der zuständige Regulierer erkennt zunächst entweder eine bestimmte Selbstverpflichtung („code of conduct“) als relevante Vorgabe oder eine Institution der Selbstregulierung als Träger verbindlicher Bewertungsentscheidungen an. Im Anschluss beaufsichtigt und kontrolliert der Regulierer die Einhaltung der Selbstverpflichtung bzw. die Einhaltung der Vorgaben für die Selbstregulierungseinrichtung. Die positiven Aspekte, die sich aus derartigen Systemen ergeben, liegen auf der Hand: Der staatliche Regulierer

wird durch die Übernahme der Verantwortung auf Anbieterseite entlastet, gleichzeitig ist eine Rückbindung der Selbstregulierung an staatliche Vorgaben und eine staatliche Aufsicht gewährleistet. Die Bewertungsentscheidungen liegen auf Seiten der privaten Wirtschaft, profitieren also von der Sachnähe und Flexibilität der Entscheider, ebenso die Kontrolle der Einhaltung rechtlicher Vorgaben auf Seiten der Einzelanbieter durch die Selbstregulierungseinrichtungen. Durch die Arbeitsteilung werden staatliche Regulierer entlastet, Einzelentscheidungen im System werden delegiert. Insgesamt erscheinen Modelle der Ko-Regulierung vor dem Hintergrund der beobachtbaren Angebots- und Nutzungsdynamiken und des Anstiegs der zu beurteilenden Medienprodukte damit grundsätzlich als Good-Practice-Option.

Die durch Ko-Regulierung möglichen Steuerungsvorteile hängen aber sowohl von externen Voraussetzungen als auch von der konkreten Ausgestaltung des ko-regulativen Ansatzes im Einzelfall ab. Wichtige Voraussetzungen für das Funktionieren ko-regulativer Systeme haben steuerungswissenschaftliche Überlegungen und praktische Erfahrungen insbesondere in der Gleichartigkeit der Produkte oder Dienste und in gleichlaufenden Interessen der beteiligten Unternehmen, in Anreizen zur Teilnahme an der Selbstregulierung sowie in der Stärke des öffentlichen Interesses an dem Politikfeld ausgemacht; auch darf das politische Interesse nicht zu sehr von dem wirtschaftlichen Interesse an der Umsetzung des Regelungsziels abweichen (ACMA 2011: 12f.). Nur, wenn die Wirtschaftsunternehmen ein Eigeninteresse oder eine intrinsische Motivation zur Erreichung der Steuerungsziele haben, werden sie effektiv in der Lage sein, sich über eine Selbstregulierung zu organisieren. Auch die Homogenität der Produkte oder Dienste sowie die Interessenparallelität der beteiligten Unternehmen weisen auf den Umstand hin, dass funktionsfähige Selbstregulierungen in ihrem Tätigkeitsbereich und in ihrer Größe beschränkt sind: Zu viele Teilnehmer führen zu einer Interessendivergenz, die die Durchsetzung von Selbstkontrollstandards und –vorgaben erschwert, daneben stößt die Kontrollmöglichkeit der Selbstregulierungseinrichtung bei zu vielen Mitgliedern an ihre Grenzen. Dies erschwert die Ausbildung und spätere Funktionsfähigkeit einer konvergenten Selbstregulierung; setzt ein Staat auf die Ausbildung von Ko-Regulierungssystemen im Jugendmedienschutz, so werden sich in den seltensten Fällen Konstellationen finden, in denen medientypenübergreifende Selbstregulierungseinrichtungen in den staatlichen Regulierungsrahmen eingebunden sind. Es läuft – theoretisch hergeleitet und in der Praxis beobachtbar – auf die Ausbildung mehrerer paralleler, rechtlich umhөгter Stellen der Selbstregulierung hinaus. Beispiele aus den untersuchten Ländern finden sich in Großbritannien (BBFC, VSC, ATVOD) und Deutschland (USK und USK online, FSK und FSK online, FSF, FSM).

Wo dies der guten Praxis eines kohärenten Gesamtsystems in Sachen Altersklassifizierung strukturell entgegenstehen mag, kann der gesetzliche Rahmen durch einheitliche Altersgruppen, gesetzliche Maßstabsvorgaben oder eine zentrale Maßstabsentwicklung sowie formale Kooperationspflichten gegensteuern. Derartige Vorgaben sind in den einschlägigen Ländern mit mehreren Selbstregulierungseinrichtungen allerdings derzeit nicht existent, innerstaatliche Kooperationen laufen faktisch über informelle Netzwerke (siehe unten Kapitel 6.5.2). Die andere Seite dieser Beobachtung zeigt jedoch, dass die Größe eines Landes oder seines Mediensystems kein Indikator für oder gegen den Einsatz ko-regulativer Systeme ist: Solange in der entsprechenden Selbstregulierungseinrichtung ein großer Teil der heimischen Akteure aus dem jeweiligen Medienwirtschaftsbereich zusammengeschlossen sind, ist eine wichtige Voraussetzungen der Effektivität von Ko-Regulierung erfüllt.

Dass das entsprechende Wirtschaftssegment klein ist, muss also kein Nachteil für das Funktionieren von Ko-Regulierung sein – relevant wird der Umstand allerdings bei der Frage, welche Finanzierungsmöglichkeiten eine Selbstkontrollstelle im Hinblick auf deren Quellen und ihre Höhe hat.

Auch der Rechtsrahmen muss bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um ein funktionierendes System zu etablieren und zu erhalten: Ein wichtiges Kriterium dabei sind Anreize zur Teilnahme an der Selbstregulierung. Nur, wenn die Wirtschaftsakteure einen Vorteil in der Teilnahme an der Selbstregulierung sehen, wird die kritische Masse erreicht, die eine Selbstregulierungseinrichtung als Legitimationsbasis gegenüber dem staatlichen Regulierer und gegenüber der Öffentlichkeit benötigt. Anreize zur Teilnahme können etwa Privilegierungen oder Schutz vor staatlicher Regulierung sein.

Als Good Practice stellen sich vor diesem Hintergrund die Ansätze in den Niederlanden und in Finnland dar, in Teilen auch die in Großbritannien und Deutschland: In den Niederlanden wurde die privatrechtlich aufgestellte, gemeinnützige Klassifizierungsstelle NICAM geschaffen, die der Medienwirtschaft als zentrale, medienübergreifende Klassifizierungsstelle dient. NICAM klassifiziert dabei nicht eingereichte Inhalte, sondern bildet Klassifiziererinnen und Klassifizierer („codeuers“) aus, die auf Grundlage der ebenfalls von NICAM erarbeiteten und zur Verfügung gestellten Bewertungslisten mit über 60 Fragen Alterseinstufungen vornehmen. In Fällen der Fehleinschätzung eines Klassifizierers sieht NICAM Beschwerdemöglichkeiten und Kontrollverfahren vor. Beaufsichtigt werden die NICAM und die von ihr entwickelten Bewertungsmaßstäbe und -prozesse wiederum von dem Regulierer CvdM (Commissariat voor de Media) als staatlich eingesetzte Kontroll- und Aufsichtsinstanz. Für die Anbieter von Kinofilmen, TV-Inhalten, Games und mobilen Inhalten sieht der gesetzliche Rahmen die Pflicht einer Alterskennzeichnung durch die NICAM vor. Der Anreiz zur Teilnahme ist hier insoweit eine gesetzliche Pflicht. NICAM wird gemeinsam von der niederländischen Regierung und der audiovisuellen Wirtschaft finanziert.

Finnland hat den fragebogenbasierten NICAM-Ansatz abgewandelt übernommen: Dort bildet der staatliche Regulierer „National Audiovisual Institute“ in einem mehrtägigen Lehrgang mit Abschlussprüfung Klassifiziererinnen und Klassifizierer aus, denen dann erlaubt ist, Alterseinstufungen dem finnischen System gemäß und auf Grundlage der vom Regulierer vorgegebenen Fragebögen vorzunehmen. Der Regulierer beaufsichtigt hier also nicht eine zentrale Klassifikationsstelle, sondern gibt den Bewertungsmaßstab selbst vor und kontrolliert die privatwirtschaftlich agierenden Klassifizierer direkt. Die Klassifizierer arbeiten teils in Anstellung, teils als freie Mitarbeiter im finnischen Mediensystem; durch die kürzlich erfolgte Umstellung von einer Klassifizierungsstelle zu dem jetzigen, dezentralen System, sind Klassifizierungsdienstleistungen als eigenständiges Geschäftsmodell im dortigen Jugendmedienschutz entstanden.

Ein weiteres Modell ist der britische Ansatz im Bereich der Altersbewertung von Kinofilmen und DVDs: Britische Gesetze geben dem zuständigen Minister die Möglichkeit, eine Klassifizierungsstelle zu benennen, die mit der Alterseinstufung betraut ist; das Parlament hat ein Vetorecht gegen diese Benennung. In der Praxis hat der Minister das British Board of Film Classification (BBFC) damit betraut, welches privatrechtlich organisiert als zentrale Stelle die Klassifikation von Kinofilmen und DVDs in Form von Sichtungen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vornimmt. Die BBFC unterliegt einer regelmäßigen Berichtspflicht und finanziert sich ausschließlich aus den Gebühren für die Alterseinstufung. Als relativ autonom agierende Klassifizierungsstelle kann sie auf neue Angebots- und Nutzungsentwicklungen zeitnah reagieren und z. B. neue Altersstufen und Kennzeichen einführen oder ihre Angebote um freiwillig in Anspruch zu nehmende Dienstleistungen für andere Medientypen erweitern.

So können etwa Video-on-Demand-Anbieter ihre Inhalte bei der BBFC klassifizieren lassen, derzeit laufen Testprojekte zur freiwilligen Klassifizierung von Musikvideos.

Das deutsche Jugendmedienschutzsystem ist geteilt in zwei unterschiedliche Rechtsrahmen, von denen der eine Teil Kinofilme und Trägermedien mit Filmen und Spielen umfasst, der andere alle elektronischen Medien wie TV, Video-on-Demand und Online-Angebote. Beide Seiten nutzen Formen der Ko-Regulierung für die Altersbewertung: Im Bereich der Klassifizierung von Kinofilmen und DVDs haben die zuständigen Länder eine Vereinbarung mit Selbstregulierungseinrichtungen der Film- bzw. Gamewirtschaft geschlossen, die auf die staatliche Übernahme der Altersbewertungen der privatwirtschaftlichen Einrichtungen abzielt. Die in der Praxis bestehenden FSK (für Filme) sowie die USK (für Spiele) bewerten die Inhalte in Gremien, deren Teilnehmer anteilig von Wirtschaft und Ländern berufen sind. Die Richtlinien für die Einstufungen erlässt jede Selbstregulierungseinrichtung eigenständig. An den Bewertungssitzungen nimmt ein Vertreter der Länder teil, der die getroffene Altersbewertung vor Ort in aller Regel übernimmt und als Verwaltungsakt gegenüber dem einreichenden Unternehmen erlässt. Anreize zur Einreichung von Medienprodukten setzt das formale Recht dadurch, dass eine Abgabe ungekennzeichneter Produkte nur an Erwachsene erfolgen darf. Daneben kaufen große Handelsketten in der Praxis deutlich seltener ungekennzeichnete Produkte ein. Um jüngere Zielgruppen zu erschließen und flächendeckend erhältlich zu sein, benötigen die Verpackungen insoweit ein FSK- oder USK-Kennzeichen. Auf der Seite der elektronischen Medien sieht der dort geltende Rechtsrahmen in Deutschland die Möglichkeit vor, dass die zuständige staatliche Regulierungsstelle KJM (Kommission für Jugendmedienschutz) Selbstregulierungseinrichtungen formal anerkennen kann. Die so anerkannten Selbstregulierungseinrichtungen können dann als Klassifizierungsstellen für ihre Mitglieder Inhalte und Angebote bewerten und Beschwerdeverfahren anbieten (derzeit vier Stellen: FSF für Rundfunk, FSM für Onlineanbieter, FSK online für Online-Filme, USK online für Online-Spiele). Die KJM beaufsichtigt die Selbstregulierung und kann deren Entscheidungen beanstanden. Der Anreiz zur Teilnahme an der ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen finanzierten Selbstregulierung liegt dabei in einer rechtlichen Schutzschildwirkung der Mitgliedschaft: Die KJM kann sich bei Verstößen von Unternehmen, die sich der Selbstkontrolle angeschlossen haben, zunächst nur die Selbstregulierung mit dem Fall beschäftigen, der direkte staatliche Durchgriff der Medienaufsicht auf den Anbieter ist in der Regel nicht möglich. Auf diese Weise findet die Auseinandersetzung und Beschwerdeabwicklung zunächst ausschließlich auf Ebene der Wirtschaft und ihrer Selbstregulierungseinrichtung statt. Derartige zweigliedrige Aufsichtsebenen finden sich auch im TV-Bereich in Italien und Australien, wobei diese nicht eine Aufsichtsstelle formal anerkennen, sondern eine von den Fernsehsendern entwickelte Selbstverpflichtung („code of conduct“, „standard“). Die Beaufsichtigung der Einhaltung erfolgt dann durch den Regulierer, in Italien zunächst durch ein vorgeschaltetes Komitee, das die Verstöße an den Regulierer meldet. In beiden Ländern geben die Regulierer die Maßstäbe und Hauptpunkte der in den Codes zu berücksichtigenden Anforderungen vor. Hauptanreiz der Teilnahme an der Entwicklung von Standards ist in beiden Fällen, dass die Codes der Wirtschaft faktisch zu einem Teil der Medienregulierung werden, so dass das Interesse, dass die vom Veranstalter einzuhaltenden Regelungen selbst mitentwickelt werden, groß ist.

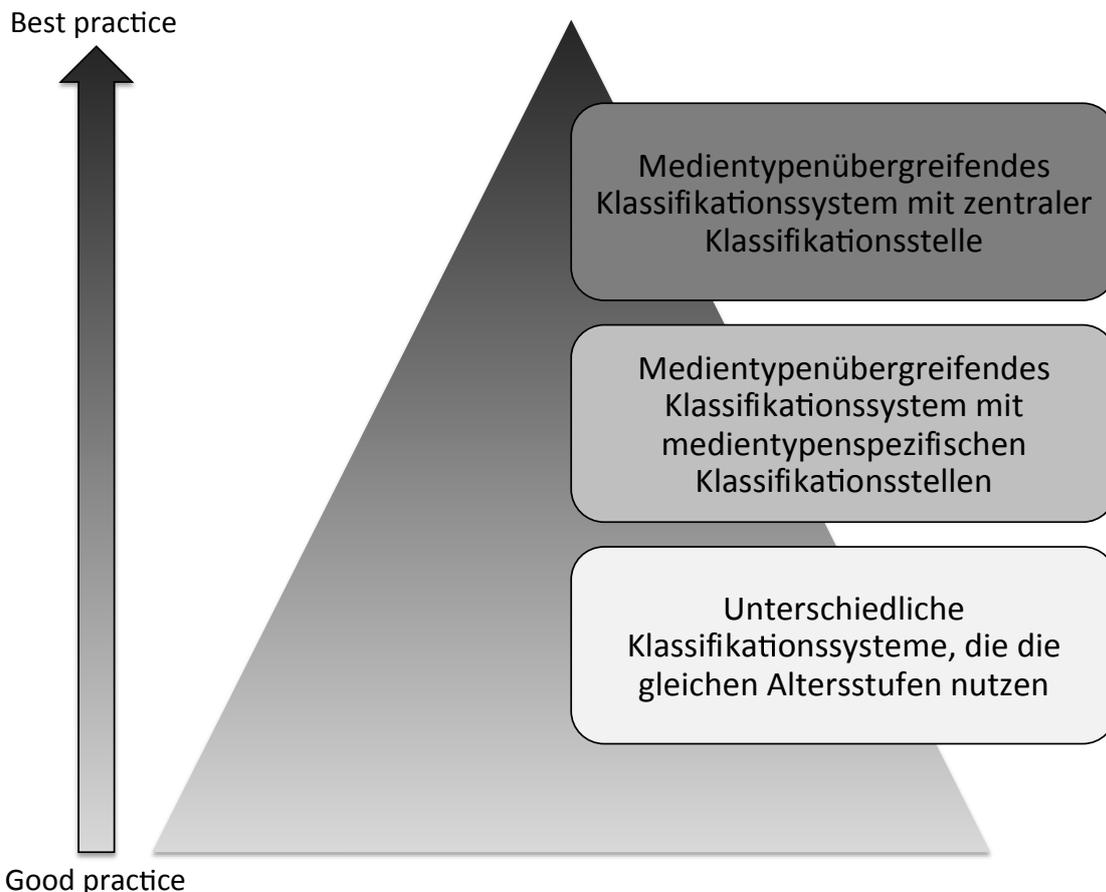
## **6.1.2 Altersklassifizierungen als Anknüpfungspunkt weiterer Regelungen**

Altersklassifizierung ist für inhaltebezogenen Jugendmedienschutz ein zentrales Element, da an die altersbezogene Einstufung eines Medieninhalts die weiteren rechtlichen Instrumente des Zugangsschutzes anknüpfen können. Wie gezeigt nutzen praktisch alle untersuchten Länder Formen der Alterseinstufung, wenn auch nicht immer für alle Medientypen (siehe oben Kapitel 4.2.2).

### **6.1.2.1 Anwendungsbereich und Konvergenz der Altersklassifizierung**

Regelmäßig nicht von Altersklassifikationssystemen umfasst sind Presseartikel, Bücher, elektronische Bücher (eBooks), Musik, Fotos, Comics oder Hörbücher. Eine Ausnahme bildet Deutschland mit einem breiten Anwendungsbereich der Vorschriften für Online-Medien: In sog. Telemedien müssen sämtliche Inhalte einer jugendschutzrechtlichen Bewertung durch den Anbieter unterzogen werden, Bereichsausnahmen sieht der Rechtsrahmen nur im Hinblick auf Berichterstattungsinhalte vor. In Australien gibt es zudem jugendschutzbezogene Vorgaben für Zeitschriften und Magazine. Dort gelten Abgabebeschränkungen für Printprodukte mit den Labels „Restricted Category 1“ und „Restricted Category 2“, die nicht an Kinder und Jugendliche verkauft werden dürfen. Daneben gibt es in Australien derzeit eine Debatte über die Einbeziehung von Musikvideos in die gesetzliche Altersklassifizierung. Entsprechende Testprojekte – ohne den Plan einer gesetzlichen Vorschrift – führt die BBFC in Großbritannien seit Ende 2013 durch.

Als Good Practice müssen aber insbesondere kohärente, bestenfalls medienübergreifende Rechtsrahmen für Altersklassifizierungssysteme gelten: Eine innerstaatliche Vielfalt an rechtlichen Vorgaben für unterschiedliche Klassifikationssysteme und Kennzeichnungen kann zu Unsicherheiten auf Rechtsanwenderseite und gesellschaftlich kaum vermittelbaren Klassifikationsunterschieden führen (siehe Abbildung 12).

**Abbildung 12: Good Practice bei Altersklassifizierungssystemen**

Ein gesamthaftes, medienübergreifendes System der Alterseinstufung findet sich innerhalb der untersuchten Länder in den Niederlanden und in Finnland, das den niederländischen Ansatz übernommen hat. In beiden Ländern gelten die Alterseinstufungen einer zentralen Stelle für vielzählige Medientypen: TV-, Kino-, DVD-, Games- und mobile Medieninhalte werden hier von einem Klassifizierungsrahmen umfasst und mit einheitlichen Alterskennzeichen versehen. Aus Sicht der Kohärenz – insbesondere in konvergenten Medienumgebungen – der öffentlichen Sichtbarkeit und Wahrnehmung des Systems und der Akzeptanz ist eine übergreifende Klassifikationsinfrastruktur wie in diesen Ländern international Best Practice.

In anderen untersuchten Ländern bestehen formal unterschiedliche Infrastrukturen für die Altersklassifikation von Medieninhalten; meist vollzieht sich die Trennung der Einzelsysteme zwischen elektronisch vermittelten Medien (TV, VoD, teils Online-Medien) und klassischen Medien wie dem Kinofilm, DVDs und Games. Wo derartige parallele Klassifizierungssysteme bestehen, sind Übergabepunkte wichtig, um einerseits Redundanzen und Doppelarbeit zu vermeiden, andererseits die Stimmigkeit der beiden Systeme zu gewährleisten.

Erste Good-Practice-Anforderung ist vor diesem Hintergrund, dass parallele Systeme der Alterseinstufung mit den gleichen Altersgruppen arbeiten. Dabei können in elektronischen Medien insbesondere die unteren Altersstufen angesichts der bisherigen Mediennutzung Jüngerer (noch) verzichtbar erscheinen (vgl. etwa in Polen TV: 7, 12, 16, 18; VoD: 12, 16, 18 oder in Deutschland DVD/Games:

0, 6, 12, 16, 18; TV/VoD: 12, 16, 18; Online: 12, 14, 16, 18). Auch in Bezug auf die angelegten Maßstäbe bei Klassifikationsentscheidungen sollten solche dualen Systeme auf gemeinsame Vorgaben aufbauen, oder sich darüber jedenfalls systematisch austauschen. In Deutschland bestehen Klassifizierungssysteme für alle Medientypen (TV, Kino, DVD, Games, Online) in zwei Normenwerken; aber für die Klassifizierung zuständig sind unterschiedliche Akteure mit relativ eigenständigen Maßstäben und Kriterien, bei gleichzeitig nicht formalisierten Kooperationen. Eine Stellschraube für die Kopplung von zwei parallelen Einstufungssystemen können Berücksichtigungspflichten sein, so dass eine Alterseinstufung aus einem Klassifikationssystem zu der gleichen Einstufung in dem anderen System führt, von dem nur mit gutem Grund abgewichen werden darf. Entsprechende Kopplungen jedenfalls in eine Richtung gibt es etwa in Australien, wo die Film- bzw. DVD-Einstufung bei Ausstrahlung im TV zu übernehmen ist, soweit am Film für die TV-Ausstrahlung keine Änderungen vorgenommen wurden. In die andere Richtung fehlt eine entsprechende Vorschrift, so dass eine bereits klassifizierte TV-Sendung erneut eingestuft werden muss, wenn sie auf DVD erscheinen soll. Ähnlich erscheint die Lage in Deutschland, wo die Übernahme der Kennzeichnung von Kinofilmen, DVDs oder Games im Fernsehen sowie in Online-Medien zwingend vorgeschrieben ist, eine Berücksichtigung einer etwaigen TV- oder Telemedien-Einstufung bei Auswertung im Kino oder auf sog. Trägermedien aber nicht existiert und so faktisch zu einer Doppelprüfung führt. Insbesondere Regel-Ausnahme-Prinzipien, die die Besonderheiten einzelner Medientypen anerkennen, erscheinen bei der Kopplung zweier Systeme als Good Practice: So ist in Frankreich vorgeschrieben, dass die CSA bei der TV-Ausstrahlung eines bereits altersklassifizierten Films im Fernsehen von der Einstufung durch das Kultusministerium absehen kann, wenn der andere Rezeptionskontext dies erfordert.

Die Angleichung paralleler Alterseinstufungssysteme setzt sich bei der Kennzeichnung fort: Je vielfältiger die unterschiedlichen Kennzeichen auf Verpackungen, Plakaten oder bei der Nutzung entsprechender Medien, desto schwieriger wird es für die Nutzerinnen und Nutzer sein, sich diese im Einzelnen zu merken, ihren Ersteller zu erkennen und ihre Relevanz und Vertrauenswürdigkeit einzuschätzen. Ein System, das mit gleichen Kennzeichnungen trotz unterschiedlicher Klassifikationssysteme arbeitet, befand sich aber nicht unter den untersuchten Ländern – abgesehen von den Niederlanden und Finnland, die aber schon aufgrund des konvergenten Klassifizierungsrahmens mit gleichen Kennzeichen über alle umfassten Medientypen hinweg arbeiten (siehe oben).

Schwieriger ist die Anpassung eines nationalen Klassifikationssystems dort, wo das PEGI-System als europäischer De-facto-Standard der Altersklassifikation von Computerspielen sowohl von den Altersstufen als auch von den Kennzeichen nicht mit dem vorhandenen nationalen Altersklassifikationssystem gleichläuft (z. B. andere Altersgruppen). Eine Anpassung des nationalen Rahmens für andere Medientypen außer Games müsste dafür faktisch die PEGI-Altersstufen übernehmen und so ggf. seit langem bestehende, von der Öffentlichkeit gelernte Altersstufen aufgeben bzw. verändern. Auch im Hinblick auf Inheldeskriptoren müsste sich das nationale System an dem internationalen Ansatz orientieren. Die Vorteile, die ein paneuropäisches Klassifikations- und Kennzeichnungsverfahren wie PEGI für Anbieter und Konsumenten hat, führt bei der Planung eines landesweiten, medientypenübergreifenden Systems insoweit zu Hürden. Hier bleibt den Staaten die Möglichkeit, die Altersstufen und Kennzeichen ihrer eigenen Einstufungssysteme denen von PEGI anzunähern oder die PEGI-Kennzeichen rechtlich verbindlich zu machen, diese aber an die eigenen Altersstufen anzupassen (wie z. B. im hier nicht näher untersuchten Portugal, das PEGI-Altersstufen von 4 und 6 Jahren statt 3 und 5 Jahren hat). Nutzen diese Möglichkeit aber zu viele Staaten, wird der grenzüberschreitende

Charakter der PEGI-Einstufung unterminiert und das als paneuropäischer Ansatz gedachte System faktisch zu einem internationalen System mit einzelstaatlichen Umsetzungseinseln.

### 6.1.2.2 Verfahren der Inhaltsbewertung

Im Hinblick auf das Verfahren zur Altersbewertung gibt es in den untersuchten Ländern drei sich voneinander unterscheidende Ansätze: Eine insbesondere im Filmbereich oft gewählte Methode ist die Nutzung eines Expertengremiums (Ausnahme: Niederlande), welches den zu bewertenden Inhalt sichtet und nach bestimmten Maßstäben und Klassifizierungsrichtlinien, letztlich aber durch eine Gruppenentscheidung im Diskurs die Alterseinstufung trifft. Der alternative Ansatz beruht auf der Erstellung von zentral erstellten Fragebögen, mit deren Hilfe vorher ausgebildete Klassifizierer die in Frage stehenden Inhalte bewerten. Das dritte Konzept ist die selbstständige Bewertung durch den jeweiligen Anbieter, teils durch einen intern besonders geschulten und verantwortlichen Experten. Die Bewertungsmaßstäbe werden dabei in erster Linie durch den formalen Rechtsrahmen und seine durch die Spruchpraxis der Gerichte konkretisierten Vorgaben gesetzt. Eine hybride Form weist der Sonderfall der gestützten anbieterseitigen Selbstklassifizierung in Deutschland auf, bei der der (nicht zwingend speziell ausgebildete) Anbieter eines Onlineangebots seine Inhalte anhand einer von der FSM im Internet zur Verfügung gestellten Abfragemaske altersbewerten kann. Dadurch können auch Laienanbieter zu einer rechtskonformen Altersbewertung kommen.

Eine dieser Praktiken als Good Practice im Vergleich zu den anderen zu identifizieren ist kaum möglich, da alle drei Vor- und Nachteile aufweisen. Die reine Selbsteinstufung hat den Vorteil der maximalen Arbeits- und Kostenteilung und der sachnächsten Entscheidung, birgt aber das Risiko der Inkohärenz der Bewertungspraxis; dezentral agierende Bewerter, die kaum formelle und aufgrund des Marktwettbewerbs der Anbieter meist auch kaum informelle Kooperationsformen oder Austauschforen haben, können dazu tendieren, die rechtlichen Vorgaben durchaus unterschiedlich auszulegen. Eine gemeinsame Kontrolle findet hier nur durch die zuständige Medienaufsicht statt, die aber nur das Mandat einer punktuellen und eben nicht systematischen Intervention hat. Vorgaben, die sich auf Einzelfälle beziehen, entwickeln insoweit nur ein schwaches Präjudiz für andere Fälle und eine ggf. geringe Bekanntheit bei der Gesamtheit der selbstklassifizierenden Anbieter.

Die Einstufung durch ausgebildete Klassifizierer, die gestützt auf eine Fragenliste einstufen, kann sowohl durch die Ausbildung als auch die Fragebögen eine deutlich höhere Kohärenz in der Bewertungspraxis gewährleisten, hat aber ohne regelmäßige Rückkopplung und den Austausch der Klassifizierer den Nachteil einer jedenfalls schleichenden Divergenz der Bewertungen. Beschwerden führen auch hier nur zu einer punktuellen Kontrolle, die bei einer Neuausrichtung oder Erweiterung der Spruchpraxis bei Beschwerden aber immerhin über eine Aktualisierung oder Konkretisierung der Fragebögen an alle Klassifizierenden ausgespielt werden kann. Außerdem ist das Bewertungssystem „skalierbar“ – d. h. die Menge der zu bewältigenden Inhalte wächst mit der Zahl der ausgebildeten Klassifizierer – und „inkorporierbar“, wo ein Anbieter einen ausgebildeten Klassifizierer fest einstellt. Nachteile fragebogengestützter Einstufungen sind dagegen in seltenen Fällen bestimmte Kontextfaktoren eines Medieninhalts, die der Fragebogen (bisher) nicht besonders berücksichtigt hat und die den Klassifizierer in einer umfassenden Entscheidung der Bewertung einschränken können (z. B. implizite Gewaltformen).

Die gremiengestützte Bewertung kann dagegen aufgrund der limitierten Zahl der Gremienmitglieder und des ständigen internen Austauschs am wahrscheinlichsten zu einer stimmigen Spruchpraxis führen, die Entscheidungsfindung erfolgt flexibel und kann schnell auf neue inhaltliche Erscheinungsformen reagieren und ist darüber hinaus offen auch für begründete Abweichungen im Einzelfall. Auf der anderen Seite geraten entsprechende Systeme dort an Kapazitätsgrenzen, wo eine Vielzahl von Medieninhalten zu bewerten ist. Eine Vergrößerung des Gremiums führte dort zu Kostensteigerungen und bürge Risiken der zeitlichen Verzögerung aufgrund auffächernder Meinungen.

Kriterien für eine Entscheidung über die Wahl einer der drei Ansätze sind daher vor allem der Grad der gewünschten Einheitlichkeit der Spruchpraxis, der Flexibilität des Systems bei Änderungen im Bewertungsmaßstab oder neuen inhaltlichen Entwicklungen, der erwarteten Anzahl der zu bewertenden Medieninhalte sowie der (Re-)Finanzierungsmöglichkeit.

### 6.1.2.3 Rechtliche Pflicht zu Klassifizierung und Kennzeichnung

Wo in einem Land eine Infrastruktur für Altersklassifizierungen besteht, sieht der Rechtsrahmen regelmäßig auch vor, inwiefern das Anbringen einer Kennzeichnung bzw. eines Hinweises auf eine Altersbewertung für Hersteller und Anbieter von Medienprodukten verpflichtend ist.

Einige Länder schreiben hier vor, dass jegliche zur Verbreitung gelangende Medieninhalte mit Alterskennzeichen zu versehen sind (Schweden: Kino; Frankreich: Games mit PEGI-Kennzeichen). Norwegen folgt bei DVDs dem Ansatz, dass diese das Alterskennzeichen einer freiwillig vorgenommenen Einstufung des Anbieters trägt – Anbieter müssen die Einstufungen aber bei dem staatlichen Regulator anzeigen (Meldepflicht). Ein Ansatz, der weniger restriktiv erscheint, kann eine „Opt-In-Lösung“ sein. In solchen Systemen besteht keine gesetzliche Pflicht zur Kennzeichnung, sie kann aber Vorteile im Marktzugang für die Teilnehmer am Klassifikationssystem haben. So werden z. B. in Norwegen ungekennzeichnete DVDs wie Inhalte „ab 18“ behandelt, gleiches gilt für Kinofilme, DVD und Games ohne Altersfreigabe in Deutschland. Nicht klassifizierte Kinofilme in Schweden gelten unabhängig davon, ob der Inhalt eines Films jugendschutzrelevant ist oder nicht, als „ab 15“. Bei diesen Ansätzen entscheidet der Anbieter, ob er eine Kennzeichnung für sein Produkt beantragen möchte oder nicht; aus Sicht der Medienfreiheit erscheint dieser Ansatz jedenfalls solange als Good Practice, wie seine Entscheidungsfreiheit nicht durch Beschränkungen in der Praxis (Vorbehalte des Großhandels, kein Einkauf bei größeren Ketten) in eine faktische Kennzeichnungspflicht umschlägt. Gesetzliche Kennzeichnungspflichten stellen insofern eine Herausforderung für die Medienfreiheit dar, als der Zutritt zu dem öffentlichen Markt der Meinungen von einer staatlichen oder gesetzlich umhiegten Kennzeichnung abhängt. Letzteres berührt zwar nicht das Verständnis eines Zensurverbots, kann aber in die gleiche Richtung wirken.

Im Fernseh- und Video-on-Demand-Bereich spielen Vorgaben zur Einblendung von Warnhinweisen eine große Rolle; dies nicht zuletzt aufgrund der Vorgabe aus Art. 27 Abs. 3 AVMD-Richtlinie an die Mitgliedstaaten, gesetzliche Vorgaben vorzusehen, nach denen die unverschlüsselte Ausstrahlung entwicklungsbeeinträchtigender Sendungen durch „akustische Zeichen“ anzukündigen oder durch „optische Mittel“ während der gesamten Sendung kenntlich zu machen ist. Die Ausgestaltung dieser Vorgabe unterscheidet sich im Einzelnen, so sehen einzelne Länder nur die Ankündigung zu Beginn der Sendung vor (z. B. Deutschland), andere dagegen die Einblendung von Kennzeichen während der gesamten Sendung (z. B. Frankreich), andere beides.

In Bezug auf die Gestaltung der Kennzeichen auf Produktverpackungen gibt es einen bemerkenswerten Sonderfall: In der Region South Australia müssen mit „R18+“ bewertete Filme ein schlichtes Cover haben, das normale Cover darf nicht auf der Verpackung abgedruckt werden.

#### **6.1.2.4 Gründe für die Altersbewertung: Content Descriptors**

Eltern äußern vermehrt den Wunsch, neben den starren Alterskennzeichen Informationen über die Gründe für eine konkrete Alterseinstufung zu erfahren. Genauere Information darüber, welche Arten problematischer Darstellungen ein Medienprodukt enthält, ermöglichen den Eltern eine besser auf den Entwicklungsstand ihrer Kinder oder ihr individuelles Erziehungskonzept abgestimmte Entscheidung: So kann ein sexualbezogener Inhalt für Eltern, die einem liberaleren Sexualerziehungsansatz folgen, unabhängig von der jeweiligen Altersbewertung akzeptabel erscheinen; Gewaltinhalte, egal in welcher Form, können von anderen Eltern komplett unerwünscht sein. Entsprechende Informationen können also Einfluss auf informiertere Nutzerentscheidungen haben und bei der Einschätzung der Geeignetheit für die eignen Kinder besser helfen als reine Alterskennzeichen. Systeme innerhalb der untersuchten Länder, die entsprechende Informationen vorhalten, sind neben PEGI die Modelle in den Niederlanden, Finnland, Großbritannien und Australien.

Um entsprechende problemorientierte Inhaltsbeschreibungen leicht verständlich und kategorisierbar zu machen, haben mehrere Systeme Kategorien für sogenannten Inheldesktiptoren („content descriptors“) eingeführt, die in Form von Symbolen bzw. Icons dargestellt werden (PEGI, Niederlande, Finnland). Andere Länder sehen demgegenüber kurze textliche Begründungen vor, sogenannte Konsumentenhinweise („consumer advice“; Großbritannien, Australien). Die dort als relevant empfundenen Kategorien gleichen sich deutlich. So sind die in allen Ländern genutzten Problemkategorien Gewalt, Sexualität, Angst, Medikamente und Drogen, vulgäre Sprache, Diskriminierung, Glücksspiel. PEGI nutzt zudem ein Symbol für Spiele, die Onlinefunktionalitäten haben. Letzteres verweist auf Good Practice der Kennzeichnung von Features interaktiver Angebote, die im Folgenden gesondert dargestellt werden.

#### **6.1.2.5 Hinweis auf interaktive Funktionalitäten: Feature Descriptors**

Beachtenswert scheint der Blick auf die PEGI-Verfahren und -Kennzeichen dort, wo das System auf neuere Erwartungen der Konsumenten und Herausforderungen der Medienangebote und -nutzung reagiert: PEGI hat sich darum bemüht, die Kennzeichen an geäußerte Informationsbedarfe der Eltern anzupassen, indem das System nicht nur eine Alterseinstufung vornimmt, sondern über Inhaltsdeskriptoren in Form von Icons auch einen Hinweis auf den Grund der jeweiligen Alterseinstufung mitliefert. Entsprechende Inhaltsdeskriptoren finden sich auch im niederländischen Kijkwijzer-System und – in Form kurzer Texthinweise – bei den BBFC-Einstufungen (z. B. „moderate bad language, sex and violence references“). Auch auf neue Herausforderungen im Jugendschutz durch neue technische Angebote und Zusatzfunktionalitäten geht das PEGI-System ein: Im Rahmen der PEGI-Ansätze zur Alterseinstufung von Apps sieht der Klassifizierungsrahmen auch sog. feature descriptors vor, also Icons, die auf bestimmte Funktionalitäten einer App hinweisen. Entsprechende Features haben zwar keinen Einfluss auf die Alterseinstufung, können Eltern und Kindern aber wichtige Entscheidungshilfen für die Nutzung oder Nicht-Nutzung einer App geben. Die vier derzeitigen feature descriptors weisen auf folgende Möglichkeiten hin:

- In-App-Purchases, d. h. die Möglichkeit innerhalb der App gegen Entgelt Zusatzfunktionen oder besondere Inhalte freizuschalten;
- Personal Data Sharing, d. h. die Auslesbarkeit personenbezogener Daten durch den App-Entwickler oder Dritte;
- Location Data Sharing, d. h. die Möglichkeit des Teilens oder der Weitergabe des aktuellen Aufenthaltsorts des App-Nutzers;
- Social Interaction Functionality, d. h. die Option, innerhalb der App mit anderen Nutzerinnen und Nutzern zu kommunizieren.

Angesichts der in Dreyer et al. (2013) identifizierten und oben in Kapitel 3 zusammengefassten Problemlagen des Jugendschutzes erscheint die Berücksichtigung von angebotsseitigen Funktionalitäten bei der Klassifizierung von interaktiven Medientypen als Good Practice, die in der Lage ist, auf Konsumentenseite Aufmerksamkeit für entsprechende Risiken zu schaffen und die Entscheidungsgrundlage um funktionsbezogene Überlegungen zu erweitern.

#### **6.1.2.6 Bekanntheit und Akzeptanz des Systems als Wirksamkeitsvoraussetzung**

Arbeitet ein Jugendschutzsystem mit einer Altersklassifizierung, so sind die Kenntnis der Kennzeichen und ihre Bedeutung wichtig für Steuerungseffekte. In der Praxis kommt es bei vielen der Kennzeichnungen zu dem Missverständnis auf Elternseite, die Alterskennzeichen seien *Altersempfehlungen*, also spezifisch für das aufgedruckte Alter besonders empfohlen. Diese Fehlwahrnehmung können ausdrücklichere Hinweise auf die Bedeutung des Alterskennzeichens verbessern, verhindern wahrscheinlich nicht. Ein Beispiel für die (etwas) deutlichere Beschreibung der Kennzeichen findet sich in Deutschland, wo die Einstufung von Trägermedien auf Grundlage von FSK- oder USK-Beschlüssen zu einer Kennzeichnung wie „ab 16 freigegeben“ führt.

Einzelne Länder verfolgen hier zur Aufklärung aktive Informationsstrategien unter Beteiligung der Wirtschaft, z. B. durch Tätigkeitsberichte und Konferenzen (z. B. PEGI), Herstellung einer höheren Transparenz bzgl. der Prozesse und Bewertungsmaßstäbe (z. B. Frankreich; Deutschland). Eine langfristige Aktion zur Verbesserung der Bekanntheit könnten Informationspflichten von Anbietern in Richtung ihrer Kunden sein, etwa zu Klassifikationssystemen, Alterskennzeichen und technischen Maßnahmen wie z. B. in Endgeräte eingebaute Kinderschutzoptionen oder nutzerseitige Filtersoftware (siehe dazu unten).

Die traditionellen Kennzeichen selbst sind unabhängig von der Interpretation ihrer Bedeutung meist in breiten Bevölkerungsschichten der Länder bekannt. In den Länderberichten finden sich aber Hinweise darauf, dass die Eltern die Erwartung an die Klassifizierungsstellen haben, Hinweise auf besonders empfehlenswerte oder kindgerechte Angebote zu erhalten (Niederlande, Österreich). Eine dieser Erwartung entsprechende Umkehr der Inhaltseinstufung findet sich ausschließlich in Österreich, wo die Bundesstelle für die Positivprädikatisierung von Computer- und Konsolenspielen (BuPP) Empfehlungen für Spiele mit besonders geeigneten Inhalten herausgibt; daneben erfüllt die Stelle medienpädagogische Funktionen.

### 6.1.3 Anknüpfen an die Altersklassifizierung: Zugangs- und Abgabebeschränkungen

Ist eine altersdifferenzierende Einstufung von Medieninhalten vorgesehen, knüpfen die Rechtsrahmen an die Einstufung spezifische Anbieterpflichten. Im Kino bestehen dort, wo für Kinofilme Kennzeichnungspflichten bestehen, auch Zugangsbeschränkungen, die der Kinobetreiber durchzusetzen hat. Daneben gibt es in Ländern, die keinen Rechtsrahmen für Alterskennzeichnungen von Kinofilmen haben, von der Wirtschaft eingeführte Richtlinien, die eine freiwillige Alterskennzeichnung und entsprechende Zugangsbeschränkungen vorsehen (z. B. Polen). Bei DVDs mit Filmen und Games knüpfen dagegen nicht alle Länder rechtliche Abgabebeschränkungen an die Einstufungen an; in Frankreich besteht ein Abgabeverbot für Inhalte ab 18 Jahren, in Österreich bestehen nur in Wien gesetzliche Beschränkungen für die Abgabe von PEGI-gekennzeichneten Spielen an Jüngere. Auch Frankreich knüpft Abgabebeschränkungen an PEGI-klassifizierte Spiele, aber offenbar mit Defiziten bei der Abgabekontrolle.

Bei der Ausstrahlung alterseingestufter Fernsehsendungen finden sich – wiederum aufgrund der Vorgaben in Art. 27 Abs. 1 und 2 AVMD-RL – in den untersuchten Ländern Vorschriften über im TV absolut unzulässige Inhalte (z. B. Australien: keine unveränderten „R18+“-Filme; Deutschland: keine indizierten Filme, keine einfache Pornografie) sowie vom jeweiligen Sender einzuhaltende Zeitgrenzen oder Pflichten zur technischen Vorsperrung digitaler Sendungen. In Ländern, die die AVMD-RL bereits in nationales Recht umgesetzt haben, finden sich daneben Pflichten zur Vorsehung technischer Schutzmaßnahmen für Video-on-Demand-Anbieter. Bei audiovisuellen Online-Angeboten sehen Deutschland (für alle Telemedien) und die Niederlande (für Angebote öffentlich-rechtlicher Angebote) auch die Möglichkeit des Einsatzes von Sendezeiten vor. In beiden Ländern hat es Kritik an „Sendezeiten im Internet“ gegeben, in beiden Ländern machen einige Anbieter aber nach wie vor von dieser Möglichkeit Gebrauch.

#### 6.1.3.1 Technische Schutzmöglichkeiten

In den wenigen der untersuchten Länder, die einen altersspezifischen Rechtsrahmen für digitale Inhalte vorhalten, ist ein Blick auf die dort vorgesehenen Schutzinstrumente erhellend. Diese reagieren spezifisch auf die neuen Herausforderungen, die sich aus dem Risiko des Zugangs Minderjähriger zu beeinträchtigenden Inhalten in digitalen Umgebungen ergeben und können als Good Practice gelten:

Anbieterseitig vorgehaltene technische Mittel, die den Zugang von Kindern zu Erwachseneninhalten beschränken sollen, basieren etwa auf Systemen zur Altersabfrage oder der individuellen Altersverifikation eines Nutzers, z. B. auf Grundlage von Kreditkartendaten (Großbritannien, Deutschland), Personalausweiskennziffern (Deutschland), webcam-basierten Überprüfungen (Deutschland) oder der Abfrage von Daten bei Scoring-Agenturen (Großbritannien, Deutschland).

Auf der Nutzerseite besteht die Möglichkeit, Filterprogramme auf dem Endgerät (z. B. dem PC) zu installieren, die auf Basis der Einstellung durch die Eltern in der Lage sind, unerwünschte Internetinhalte zu blockieren (s. auch Latzer et al. 2015: 160ff.). Entsprechende Maßnahmen sind in der Regel nicht gesetzlich gerahmt, sondern erfolgen freiwillig bzw. als Serviceangebot für Kunden, bei denen Kinder im Haushalt leben; Berührungspunkte mit formalen Vorgaben gibt es dort, wo der Rechtsrahmen Anreize für die Information der Kunden über die Existenz entsprechender technischer Möglichkeiten setzt (siehe unten). Eine Ausnahme stellt Deutschland dar, das dieses Schutzinstrument mit einem spezifischen Rechtsrahmen für sog. „Jugendschutzprogramme“ rechtlich umhegt: Dort verhält sich ein Online-Anbieter mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten dann rechtstreu, wenn er sein

Angebot für eine vorher staatlich formal anerkannte Filtersoftware so mit einem elektronischen Alterskennzeichen versieht, dass die Software dieses Merkmal auslesen und ggf. entsprechend filtern kann. Der Rechtsrahmen setzt insoweit einen Anreiz zum elektronischen Labeling durch die Anbieter, als diese dann keine anderen, restriktiveren technischen Maßnahmen zur Zugangsbeschränkung implementieren müssen.

Auch die von der EU-Kommission initiierte CEO Coalition (siehe oben Kapitel 4.5.1) hat in diesem Feld neben der Zurverfügungstellung von Testergebnissen (vgl. Huegli/Bolliger 2015: 85) Aktivitäten mit dem Ziel entfaltet, die Nutzung elektronischer Alterskennzeichen auszubauen und so den häufigeren Einsatz und die Filterqualität von nutzerseitiger Kinderschutzsoftware zu unterstützen. Der derzeitige Fokus der Maßnahmen liegt hier auf der Entwicklung von Konzepten, die Optionen für den Einsatz von maschinenlesbaren Labels und deren systemübergreifende technische Interoperabilität aufzeigen. Durch interoperable elektronische Alterskennzeichen könnten Filterprogramme nicht nur nationale Anbieterkennzeichnungen verstehen, sondern auch solche in anderen Ländern interpretieren.

Ein häufig von Eltern vorgebrachter Kritikpunkt an nutzerseitigen Filtern ist, dass kaum Informationen über die Vertrauenswürdigkeit und Effektivität der einzelnen Softwareprodukte oder der von diesen eingesetzten Blacklists vorliegen und eine Auswahl für Nutzer so nicht ohne weiteres möglich ist. Da nutzerseitige Konfigurationsmöglichkeiten und Schutzinstrumente zudem in keinem der untersuchten Länder werksseitig aktiviert sind, sind die Kenntnis und der bewusste Einsatz entsprechender Möglichkeiten durch die Eltern als Voraussetzung ihrer Wirksamkeit unerlässlich. Als Good Practice können daher Maßnahmen angesehen werden, die die Kenntnislage und den Einsatz elektronischer Schutzmöglichkeiten auf Seiten der Nutzerinnen und Nutzer unterstützen. Bzgl. der Existenz von Schutzmöglichkeiten sieht z. B. Slowenien Pflichten für VoD-Anbieter vor, ihre Kunden über die Möglichkeiten des Kinderschutzes zu informieren. In Polen erhalten Internet Service Provider das „UKE Safe Internet Certificate“, wenn sie ihre Nutzer auf bestehende Filter- und Ratingsysteme und andere Altersklassifikationssoftware hinweisen. In Australien haben sich Internetprovider dazu verpflichtet, ihren Kunden Filtersoftware anzubieten. In Japan sind Zugangsprovider und Hersteller von PCs gar gesetzlich dazu verpflichtet; auch die Mobilfunkanbieter sind verpflichtet, minderjährigen Kunden Filterprogramme anzubieten.

Eine Alternative zu nutzerseitigen Filterprogrammen ist das Vorhalten von altersbasierten Sperrlisten auf Seiten der Zugangsprovider. Diese nutzen sog. Blacklists („schwarze Listen“) mit den Internetadressen von unzulässigen oder unerwünschten Angeboten. Sobald ein Kunde eines dieser Angebote aufrufen möchte, blockiert der Provider den Zugang und spielt einen Hinweis auf die Sperre aus (vgl. Huegli/Bolliger 2015: 85). Die großen Zugangsprovider in Großbritannien haben die technische Infrastruktur für entsprechende Filter seit einigen Jahren implementiert und hatten ihren Kunden diese Möglichkeit zunächst auf freiwilliger Basis als Zusatzservice angeboten, den man auswählen konnte, wenn sich z. B. Kinder im Haushalt befanden. Nach der eindrücklichen Erklärung, dass die britische Regierung ein höheres Schutzniveau und mehr Engagement der Provider erwartete, haben die Zugangsprovider das Angebot auf eine Opt-Out-Lösung umgestellt: Britische Kunden müssen die Dienstleistung der Filterung nun aktiv und ausdrücklich abwählen, um einen ungefilterten Internetzugang zu erhalten. Dieses Verfahren ist in Großbritannien nicht unumstritten: Kritik an der technischen Filterlösung bezieht sich dabei vor allem auf die Intransparenz des Zustandekommens der Blacklists und den mangelnden Rechtsschutz gegen die Aufnahme eines Angebots in die Filterlisten. In der

Praxis sorgt die Filterung dort für öffentliche Diskussionen, wo die Filter jugendschutzrechtlich irrelevante oder gar sinnvolle Angebote fälschlicherweise blockieren (z. B. Seiten von Obsthändlern oder Aufklärungsseiten). Vorschläge, die auf ähnliche Blacklist-basierte Maßnahmen abzielten, wurden auch in anderen Ländern kontrovers diskutiert (Australien, Deutschland; s. auch Huegli/Bolliger 2015: 86). In Australien haben sich daraufhin die großen Provider entschlossen, die vom Regulierer ACMA geführten URL-Listen mit unzulässigen Angeboten in nutzerseitige Filtersoftware zu hinterlegen, die sie ihren Kunden anbieten. In Deutschland existiert mit der Liste der jugendgefährdenden Medien („Index“) ebenfalls eine Liste, die unzulässige und jugendgefährdende Online-Angebote enthält. Angesichts strikter gesetzlicher Verbote, diese Inhalte Minderjährigen zugänglich zu machen, implementieren dort die Anbieter von Suchmaschinen sowie von Jugendschutzprogrammen die indizierten Adressen („BPjM-Modul“).

Alternative technische Schutzmöglichkeiten insbesondere für jüngere Kinder finden sich zudem in den Niederlanden und in Deutschland: In den Niederlanden bietet die von Wirtschafts- und Zivilgesellschaftsakteuren getragene Initiative „Mijn Kind Online“ einen Kinderbrowser für Kinder bis 10 Jahre an (MyBee). Der Browser erlaubt den Kindern ausschließlich Zugriff auf für sie geeignete Inhalte. In Deutschland bietet die Initiative KinderServer Software an, mit dem Kinder ebenfalls ausschließlich auf kindgerechte und kindgeeignete Seiten im Netz gelangen (KinderServer). Beide Angebote basieren auf sog. Whitelists, also Datenbanken mit für Kinder als geeignet bewerteten Angeboten. Die Erstellung und Pflege der Whitelists wird dabei von Redaktionen oder Medienpädagogen vorgenommen; MyBee sieht daneben die Möglichkeit vor, eine Liste mit von Eltern selbst für gut befundenen Seiten zu aktivieren.

### 6.1.3.2 Vollzug und Sanktionen

Die Effektivität einer Regelung zeigt sich in der Breite ihrer Befolgung in der Praxis. Um die Regelungsadressaten von dem Vorteil der Vorgabenbefolgung zu überzeugen, arbeitet Recht regelmäßig mit Sanktionen. Neben strafrechtlicher Androhung von Freiheits- oder Geldstrafen sieht das Medienordnungsrecht in den untersuchten Ländern – je nach reguliertem Medientyp – auch weitere Möglichkeiten vor, wie etwa das Ruhen oder der Entzug einer Sendelizenz im Rundfunk, Beanstandungs- und Unterlassungsverfügungen, Veröffentlichungspflichten bei Beanstandungen oder – im Rahmen der Selbstregulierung – die Meldung an staatliche Aufsichtsstellen oder vereinsrechtliche Sanktionen bis hin zum Ausschluss. Damit entsprechende Sanktionen ihr „Drohpotenzial“ entfalten können, bedarf es eines angemessenen Vollzuges der Vorgaben in der Praxis. Dort, wo kein hinreichender „Vollzugsdruck“ durch Aufsicht, Kontrolle und Beschwerdemöglichkeiten aufgebaut wird, verlieren gesetzliche Vorgaben schnell ihre Steuerungswirkung – mit der Gefahr, dass das regulatorische Ziel verfehlt wird. Aufsicht und Sanktionen erscheinen vor diesem Hintergrund als zwei Aspekte, die zusammen betrachtet werden müssen; eine hervorragende Aufsicht ohne adäquate Sanktionsmöglichkeiten ist so wirkungslos wie drakonische Sanktionen, die mangels einer Aufsichtsstelle, die Verstöße identifiziert, nie zur Anwendung gelangen.

Hinsichtlich der Aufsichtsstellen erscheinen vor diesem Hintergrund diejenigen Vorgaben als Good Practice, die der Aufsicht ermöglicht, den von ihr beaufsichtigten Bereich kontinuierlich zu beobachten und ihr ein eigenes Aufgreifermessen an die Hand gibt. Auf diese Weise sind einzelne Aufsichtstätigkeiten nicht von der externen Beschwerdeeingabe abhängig, die Stelle kann selbstständig Verstöße identifizieren und Verfahren anstrengen. Entsprechende Rahmenbedingungen finden sich etwa für

Onlineinhalte in Australien oder für Rundfunk und Video-on-Demand in Polen. Rein beschwerdebasierte Ansätze finden sich dagegen im Rundfunk in Australien und Großbritannien. Mit dem Aufgreifen zusammen hängt aber auch die Finanzierung der Aufsichtsstelle: Finanziert sich die Stelle ausschließlich oder zu großen Teilen aus Strafzahlungen, setzt die Möglichkeit der anlasslosen Kontrolle einen hohen Anreiz zur ständigen bis hin zu einer unverhältnismäßigen Überwachung und entsprechend vielen Verfahren, ggf. selbst bei marginalen Verstößen.

Good Practice im Hinblick auf das Zusammenspiel von Aufsicht und Sanktionen hängt von dem jeweiligen Medientyp, seinem Sitz und der Schwere des Verstoßes ab: So sind bei zulassungspflichtigen Angeboten und Diensten – regelmäßig Rundfunk – Sanktionen möglich, die ein zeitlich befristetes Ruhen oder ein Widerruf der Zulassung zum Inhalt haben. Da damit der Geschäftsbetrieb eines Anbieters steht und fällt, treffen diese Maßnahmen hart und üben eine entsprechend hohe Steuerungskraft auf die Anbieter aus. Um nicht auch bei Kleinstverstößen mit dem Entzug der Zulassung zu drohen, benötigen Aufsichtsstellen auch Handlungsmöglichkeiten mit weniger endgültigen Sanktionsmöglichkeiten; abgestufte Aufsichtsmaßnahmen sind insoweit das Mittel der Wahl bei der gesetzlichen Ausgestaltung. Auch bei „Offline“-Medienprodukten wie Kinofilmen und DVDs mit Filmen oder Spielen können harte Sanktionen wie Vertriebsverbote oder Beschlagnahmungen als letzte Mittel Vollzugsdruck auf Anbieterseite auslösen; Vorverfahren, die bei weniger ausgeprägten Rechtsverstößen zunächst auf den Verstoß aufmerksam machen und eine Abhilfe durch den Anbieter anordnen, sind hier die verhältnismäßigere Variante.

Nun ist eine Zulassungspflicht nicht bei jedem Medientyp angezeigt; Registrierungs- oder Notifizierungspflichten bestehen in einzelnen Ländern etwa im Hinblick auf Video-on-Demand-Anbieter (Großbritannien, Niederlande) oder DVD-Kennzeichnungen (Norwegen). Durch entsprechende Pflichten sind der Aufsichtsstelle die Anbieter bekannt, die zu beaufsichtigen sind; dadurch wird eine größere Nähe („Interaktionsdistanz“) zwischen Aufsicht und Regelungsadressat geschaffen, die an sich schon zu einer erhöhten Aufmerksamkeit auf Anbieterseite hinsichtlich der Befolgung rechtlicher Vorgaben führen kann. Bei Medientypen ohne Zulassungs-, Registrierungs- oder Notifizierungspflicht besteht weder eine große Nähe der Anbieter zur Aufsichtsstelle noch bieten sich lizenzbezogenen Sanktionen wie im Rundfunkrecht an. Der Regulierer ist beschränkt auf Beanstandungs- und Unterlassungsforderungen an die (inländischen) Anbieter. Hier muss es zusätzlich darum gehen, den Vollzug sichtbar zu machen, etwa durch Berichtspflichten der Aufsicht, durch mediale Berichterstattung über Aufsichtsfälle oder durch proaktive Informationsangebote der Aufsicht für Anbieter, die über die rechtlichen Vorgaben und die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Stelle aufklären. Sanktionen gegenüber Anbietern in solchen aufsichtsstrukturell schwächeren Medienbereichen beschränken sich auf Beanstandungen, Unterlassungen, Geld- und Freiheitsstrafen – abhängig von der Schwere des Verstoßes.

Sitzt ein Anbieter dagegen im Ausland oder ist unbekannt, laufen derartige Sanktionsmöglichkeiten in der Praxis ins Leere bzw. begegnen deutlichen Vollzugshindernissen. In diesen Fällen können Sanktionen von anderen Steuerungsinstrumenten begleitet werden, die die Erreichbarkeit eines Angebots einschränken. Dies heißt aber auch, dass andere Akteure Adressaten von Regulierungsverfügungen werden als die unmittelbaren Anbieter rechtsverletzender Inhalte. So greifen Rechtsrahmen in einigen Ländern dort auf sogenannte Nichtstörer als Adressaten von Aufsichtsmaßnahmen zurück, wo der Rechtsverletzer nicht ohne weiteres ermittelbar oder erreichbar ist. Bei Jugendschutzverstößen im Internet sind das z. B. die Anbieter von Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten (Videoplattformen, Foren) oder Host Provider, auf deren Servern Nutzer ihre Dateien zum Download oder Internetseiten

anbieten. Hier ermöglichen sog. „Notice & Take Down“-Verfahren der Aufsichtsstelle, den Akteur mit Einflussnahmemöglichkeit auf die Rechtsverletzung durch einen Nutzer seines Dienstes hinzuweisen und die Abschaltung der Rechtsverletzung zu veranlassen, in der Regel durch Löschung (z. B. Polen, Japan, Australien). Der europaweit harmonisierte Haftungsrahmen auf Basis der E-Commerce-Richtlinie führt hier in der Praxis dazu, dass derartige Anbieter ab dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Rechtsverletzung selbst vollständig für die Rechtsverletzung haften, wenn sie den Verstoß nicht unverzüglich abschalten.

Einzelne Länder sehen daneben die Möglichkeit vor, providerseitige Netzsperrungen einzelner Angebote entweder durch Gerichtsbeschluss (z. B. Frankreich) oder auf Grundlage einer Verfügung der Aufsichtsstelle (z. B. Deutschland, wo von dieser Möglichkeit angesichts verfassungsrechtlicher Diskussionen derzeit kein Gebrauch gemacht wird) anzuordnen.

Ebenfalls abgestufte Sanktionen benötigt die staatliche Aufsichtsstelle in ko-regulativen Systemen: Adressat der Aufsicht ist in institutionsbasierten Ko-Regulierungsregimes die Selbstregulierungseinrichtung, die inhaltliche Verstöße nicht selbst begeht, sondern ggf. als Verstöße zu wertende Handlungen der von ihr kontrollierten Medienunternehmen entweder unzureichend beaufsichtigt hat oder ihren Spielraum hinsichtlich der Auslegung der bestehenden Vorgaben missbraucht hat. Auch hier erscheinen die Rechtsrahmen als Good Practice, die dem staatlichen Regulierer ein ausdifferenziertes, strukturberücksichtigendes Sanktionsinstrumentarium an die Hand gibt. Geld- und Freiheitsstrafen für Selbstregulierungseinrichtungen als nur mittelbare Täter der eigentlichen Verletzung (also z. B. das Anbieten gewaltpornografischer Inhalte durch einen TV-Sender) hätten eine deutlich indirektere Steuerungswirkung auf die Inhalteanbieter selbst – sie wären ja nicht betroffen. Außerdem würden entsprechende Sanktionen die Motivation, sich in einer Selbstregulierungseinrichtung zu engagieren, deutlich einschränken. Selbstkontrollbezogene Sanktionen müssen daher in erster Linie daran ansetzen, in die Entscheidungsmaßstäbe und -Prozesse der Einrichtung einzugreifen. Als letztes Mittel bleibt dort, wo Selbstregulierungsstellen sich anerkennen lassen oder registrieren müssen, der Widerruf der Anerkennung oder das Verbot der weiteren Ausübung der Selbstkontrolltätigkeiten; als einzige Sanktion aber reicht dies nicht aus (so aber die Situation in Deutschland).

Eine begleitende Berichtspflicht des Regulierers, z. B. gegenüber der Regierung, dem Parlament oder gegenüber der Allgemeinheit schafft daneben Legitimation, Öffentlichkeit und Begründungsdruck für den Regulierer und trägt so zur Gewährleistung ordentlicher Regulierungsarbeit bei (siehe z. B. Frankreich/CSA; Deutschland/KJM, FSM, FSF; Großbritannien/OFCOM).

## 6.2 Konsumentenschützender Jugendschutz

Jugendschutz sieht sich durch die zunehmende Anzahl der kindlichen Mediennutzer in der Rolle von Konsumenten herausgefordert: Dort, wo Minderjährige auf Grundlage von Nutzungs- und Lizenzverträgen Medien rezipieren und Dienste nutzen, sind sie faktisch Ansprechpartner der Anbieter und ihrer Partner sowie Empfänger von kommerziellen oder persuasiven Inhalten und Informationen – unabhängig davon, ob der jeweilige Nutzungsvertrag vom Rechtsrahmen für gültig erachtet wird oder nicht (in vielen Rechtsordnungen können Jüngere aufgrund ihrer gesetzlich vorgesehenen beschränkten Geschäftsfähigkeit ohne die Einwilligung der Eltern keine wirksamen Rechtsgeschäfte tätigen).

Eine systematische jugendschutzregulatorische Reaktion auf diesen Umstand findet sich aber in keinem der untersuchten Länder. Kinder- und jugendspezifische Konsumentenschutzvorschriften finden

sich in den untersuchten Ländern nur sehr vereinzelt und in erster Linie dort, wo europarechtliche Vorgaben bestehen. Aufgrund der Annahme, dass Minderjährige noch weniger reflektiert und kritisch mit an sie herangetragenen Informationen umgehen können, also etwa den Charakter einer Mitteilung erkennen oder die Motivation des Äußernden nachvollziehen können, wurden hier gesetzliche Grundlagen geschaffen, die das Ausnutzen der Unerfahrenheit von Kindern verbieten. So existieren auf EU-Ebene nicht nur wettbewerbsrechtliche Vorschriften, die Werbung mit direkten Kaufaufforderungen an Kinder verbieten, die beworbenen Produkte zu kaufen oder ihre Eltern dazu zu überreden (Nr. 28 des Anhang 1 der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken); diese Vorgaben haben die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Auch in der AVMD-Richtlinie finden sich Vorgaben für Kommunikationsinhalte, die sich an Kinder richten bzw. im Umfeld von Kindersendungen gesendet werden: Art. 9 Abs. 1 Buchstabe g) AVMD-RL verbietet ebenfalls direkte Kaufappelle an Minderjährige, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen, diese unmittelbar dazu auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bewegen, die das besondere Vertrauen ausnutzen, das Minderjährige zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben, und die Minderjährige nicht ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen. Art. 11 Abs. 3 S. 2 AVMD-RL verbietet Produktplatzierungen in Kindersendungen; auch dürfen Kindersendungen, die kürzer als 30 Minuten sind, nicht von Werbung unterbrochen werden (Art. 20 Abs. 2). Daneben können sich Mitgliedstaaten dafür entscheiden, die Darstellung von Sponsorenlogos in Kindersendungen zu verbieten (Art. 10 Abs. 4).

Inwieweit der Rechtsrahmen des allgemeinen Konsumentenschutzes, wie er auch für Erwachsene gilt, in den einzelnen Ländern in der Lage ist, auf die Jugendschutzherausforderungen zu reagieren, konnte im Rahmen dieser Studie nicht umfänglich mituntersucht werden, die Länderberichte geben aber vereinzelt Hinweise darauf, in welchen Ländern es öffentliche Diskussionen zu diesem Problemfeld gibt und wo die Risiken bereits adressiert werden: So sind es die Verbraucherschutzverbände, die sich aktueller Jugendschutzthemen wie den In-App-Purchases bzw. dem Micropayment (Niederlande, Deutschland) oder der Werbung und den Werbeformen auf Kinderseiten im Internet (Deutschland) angenommen haben. Auch die EU-Kommission beobachtet derzeit den Markt der sogenannten Freemium-Games kritisch, also Spiele, die zunächst kostenlos gespielt werden können, aber im Spiel ein schnelleres Vorankommen oder besseres Spielerlebnis gegen Entgelt ermöglichen; sie möchte Kinder und Jugendliche besser vor unvorhersehbaren Kosten oder verschleierte Transaktionen schützen (EU-Kommission 2014).

Unabhängig davon können als Good Practice Kennzeichen oder Hinweise gesehen werden, die auf spezifische Konsumentenschutzrisiken hinweisen, wie z. B. die Angabe von In-App-Kaufmöglichkeiten als Feature Descriptor bei PEGI oder innerhalb von einzelnen App-Plattformen wie z. B. dem AppStore auf Apple iOS. Die gesetzliche Pflicht von Rundfunkanbietern, TV-Sendungen mit Produktplatzierungen über die gesamte Sendung oder nach jeder Werbeunterbrechung mit einem Hinweis zu versehen („PP“: Großbritannien; „dit programma bevat product placement (PP)“: Niederlande), klingt auch aus Sicht von Jüngeren nachvollziehbar. Ungeklärt ist dabei aber die Frage, ob Kinder und Jugendliche die Bedeutung von „product placement“ verstehen.

Ein Feld, in dem einzelne der untersuchten Länder zusätzliche Werbevorschriften aus Kinderschutzgründen erlassen haben, ist das der Lebensmittelwerbung. Art. 9 Abs. 2 AVMD-RL spricht nur davon, dass die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission die Anbieter darin bestärken, Verhaltenskodizes für

Werbung im Umfeld von Kindersendungen zu entwickeln, „die Nährstoffe oder Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten, insbesondere solche wie Fett, Transfettsäuren, Salz/Natrium und Zucker, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird“ (HFSS-Produkte). Hier sehen die Rechtsrahmen in Schweden und Großbritannien ein gesetzliches Verbot vor, das britische Werberecht verbietet daneben Werbung für Glücksspiel und Alkohol. Für die Einhaltung der werberechtlichen Vorgaben sind hier die Medien selbst verantwortlich; über die Einhaltung wacht die Selbstregulierungseinrichtung ASA. Die ASA hat auch Codes verabschiedet, die die Nutzung von Kindern als Markenbotschafter verbieten („peer-advertising“). In Frankreich wurde ein Werbeverbot bzgl. HFSS-Produkten diskutiert. Einer gesetzlichen Vorgabe ist hier die Werbeindustrie mit einer Selbstverpflichtung gegenüber dem Gesundheitsministerium zuvorgekommen, die auch vorsieht, dass Teile der Erlöse von HFSS-Werbung gesundheitsfördernden Kampagne zugutekommen.

Soweit die exzessive Nutzung von Kindern als Problem der Medienregulierung (und des Konsumentenschutzes) wahrgenommen wird, finden sich keine Ansätze in den Regelungsrahmen der untersuchten Länder. Für mögliche Ansätze muss man seinen Blick etwa in Richtung Südkorea lenken, wo gesetzliche Vorschriften die Dauer der kindlichen Nutzung von Online-Games z. B. in Internet-Cafés begrenzen oder die Games-Hersteller dazu verpflichten, nach einer längeren Spielesession regelmäßig Warnmeldungen innerhalb des Spiels anzuzeigen.

### **6.3 Individualkommunikationsbezogener Jugendschutz**

#### **6.3.1 Effektiver Rechtsrahmen für Persönlichkeitsschutz im Internet**

Ein allgemeiner strafrechtlicher Rahmen für Persönlichkeitsverletzungen, der prinzipiell oder speziell auf Inhalte von bzw. Handlungen im Rahmen von Onlinekommunikation anwendbar ist, findet sich in allen Ländern. Auch haben die Strafgesetze in den meisten Ländern bereits auf spezifische Formen der Belästigung von Kindern (insb. Cybergrooming; Ausnahme: Italien) oder der Beleidigung bzw. Verleumdung (Cybermobbing bzw. Cyberbullying; Ausnahmen: Italien, Slowenien) im Internet reagiert. Italien sieht sich derzeit Diskussionen um die Einführung eines Straftatbestands für Cyberbullying gegenüber, nachdem sich ein 14-jähriges Mädchen im Februar 2014 nach einer Welle von Beleidigungen in einem großen Diskussionsforum das Leben genommen hatte.

Es ist vor diesem Hintergrund jedenfalls „common practice“, einen strafrechtlichen Rahmen vorzuhalten, der auf Persönlichkeitsverletzungen im Internet anwendbar ist und so bereits die gesellschaftliche Ächtung bestimmter Verhaltensweisen verdeutlicht. Good practice dagegen wird es hier – wie bei allen strafbewehrten Verboten – sein müssen, einen Mittelweg zu finden zwischen einem einerseits ausreichend bestimmten Tatbestand, der nicht über das intendierte Regelungsziel hinausschießt und auch für den privaten wie öffentlichen Diskurs wichtige Kommunikationen mitumfasst und Kinder nicht in unverhältnismäßiger Weise kriminalisiert, und andererseits einer in der Praxis anwendbaren Formulierung, die nicht überkomplexe Tatbestandsmerkmale vorsieht, die in der Rechtsanwendung zu Unsicherheiten und faktisch geringen Verfahrenszahlen führen (siehe z. B. Schweden, wo es aufgrund komplexer Tatbestandsvoraussetzungen im Grooming kaum Verurteilungen gibt). Zwei Bereiche, in denen neue Vorschriften erlassen wurden, die zunächst auf ihre Tauglichkeit in der Praxis hin geprüft werden müssen, betreffen zum einen Bilder aus dem höchstpersönlichen Lebensbereich bzw. „zudringliche Fotos“ (Frankreich, Deutschland, Schweden) und zum anderen eine ganze Reihe neu

eingeführter Tatbestände zum Grooming (Schweden: derzeit Evaluierung; Norwegen: Diskussion über Notwendigkeit der Regelung; Niederlande; Österreich; Deutschland; Australien).

Die Besonderheit Schwedens, dass für Vorfälle von Cyberbullying nicht nur die Täter verantwortlich sind, sondern unter Umständen auch der Schulträger für Vorfälle in der Schule haftbar gemacht werden kann, führt in der Praxis zu einem hohen Grad an Problembewusstsein, Engagement in der Medienbildung von Schülern und Lehrern und einer Null-Toleranz-Politik. Ob die Haftung von Schulträgern für Vorfälle, für die sie strukturell nur bedingt etwas können, Good Practice ist, erscheint trotz der wirkungsvollen Effekte fraglich, da dieser Umstand nachvollziehbar einen behutsamen, differenzierenden Umgang mit Tätern und Betroffenen erschwert. Geht es um die Haftung der Schule, dürften auch die eingebundenen Pädagoginnen und Pädagogen emotional mit dem Sachverhalt umgehen. Tatsächlich als gute begleitende Maßnahme erscheinen in Schweden „law clinics“ für Betroffene von Cyberbullying. Dabei helfen Anwaltskanzleien auf pro-bono-Basis, d. h. ohne Berechnung ihrer Dienste, Betroffenen, ihre Rechte wahrzunehmen.

### **6.3.2 Anreizsysteme zur Unterstützung von technischen Hilfsmitteln**

Da, wie Dreyer et al. (2013) gezeigt haben, Vorfälle von Cyberbullying oftmals im Rahmen von Individualkommunikation geschehen (private Nachrichten auf Social Media Plattformen, SMS, Instant Messaging), ist von einem großen Graubereich auszugehen, auf den strafrechtliche Verbote kaum Auswirkungen haben und Taten nur in seltenen Fällen angezeigt werden. Motive für das Stillschweigen der Betroffenen sind neben eigenen Beleidigungen vor allem Scham und die Angst vor medienbezogenen Verboten der Eltern. Good Practice besteht vor diesem Hintergrund vor allem in Maßnahmen, die die Durchsetzung der Rechte Betroffener unterstützen und ihnen die Möglichkeit geben, Taten zeitnah und unkompliziert in einer Weise zu melden, die zu der Abstellung der vergangenen und zur Erschwerung zukünftiger Bullying-Attacken führen.

Dies verweist auf die zentrale Funktion des Plattformanbieters, der die Kommunikation des Minderjährigen vermittelt, also insbesondere die Mobilfunkprovider sowie die Anbieter von sozialen Netzwerken, Messaging-Diensten und großen Diskussionsforen. Ein Regelungsrahmen, der Pflichten oder Anreize für die Implementierung von technischen Schutzmöglichkeiten oder Meldebuttons aufstellt, kann Betroffenen eine Infrastruktur zur Verfügung stellen, die Betroffenen nicht nur ihre Rechte vergegenwärtigt, sondern deren Durchsetzung auch deutlich vereinfacht, etwa durch Meldebuttons, Beschwerdemöglichkeiten, der Option, bestimmte User zu ignorieren bzw. zu blockieren oder die Option der Hinzuziehung eines erwachsenen Moderators. Zu entsprechenden Aktivitäten, bei denen große Anbieter Optionen für den Nutzer(selbst)schutz testen und implementieren, haben auch die Diskussionen innerhalb der von der EU-Kommission initiierten CEO Coalition geführt (siehe oben Kapitel 4.5.1).

Zwei konkrete Rahmen finden sich in den untersuchten Ländern: So erhalten Online-Spiele das „PEGI online“-Siegel nur, wenn der Anbieter bestimmte Schutzvorkehrungen und Meldemöglichkeiten vorhält. Auch die Selbstverpflichtung deutscher Social Media-Anbieter bei der FSM enthält das Versprechen, Beschwerdemöglichkeiten und Blockierfunktionen bereit zu stellen.

## 6.4 Datenschützender Jugendschutz

Ähnlich wie im Konsumentenschutz finden sich in den Datenschutzvorschriften der untersuchten Länder kaum spezifische Vorgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Restriktive gesetzliche Vorgaben an datenschutzrechtliche Einwilligungen von Kindern, wie sie der Entwurf der EU-Datenschutz-Grundverordnung vorsieht, sind nicht existent. Zwar können sich entsprechende Anforderungen in einzelnen Staaten durch richterliche Rechtsfortbildung entwickelt haben (z. B. in Deutschland, wo eine rechtmäßige Einwilligung von der Einsichtsfähigkeit des Minderjährigen im Einzelfall abhängig gemacht wird, die Kindern unter 14 aber in der Regel abgesprochen wird). Ausdrückliche Vorgaben, wie sie etwa der US-amerikanische Childrens Online Privacy Protection Act (COPPA) vorsieht, kennen die untersuchten Länder nicht (Grundsatz des Verbots der Verarbeitung personenbezogener Daten von unter 13-Jährigen ohne ausdrückliche Einwilligung der Eltern; hohe rechtliche Anforderungen an Speicherung und Verarbeitung von mit entsprechender Einwilligung gespeicherten Daten).

Unterscheidet man die Verarbeitung personenbezogener Daten von Minderjährigen in einerseits solche Sachverhalte, bei denen die Kinder und Jugendlichen aktiv Daten von sich preisgeben und andererseits solche, in denen personenbezogene Daten eher ohne ihre Kenntnis verarbeitet und ggf. weitergegeben werden, so ergibt sich folgendes Bild:

Datenschutz bzgl. der bewussten Weitergabe von Informationen durch Kinder ist ein Feld der Aktivitäten vieler Datenschutzbehörden, die den besonderen Schutzbedarf bei Kindern anerkennen und eine Vielzahl von Informationsangeboten erstellt haben. Gleichzeitig erscheinen diese Aktivitäten aber unverbunden; einzige Ausnahme sind die Mitteilungen, Richtlinien und Beschlüsse der sog. Art. 29-Gruppe auf EU-Ebene, in der die Datenschutzbeauftragten der Mitgliedstaaten versammelt sind. Davon abgesehen finden sich in den Niederlanden Empfehlungen für den Datenschutz in Social Media, in Deutschland Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern sowie Versprechen in der Selbstverpflichtung deutscher Social Media-Anbieter unter dem Dach der FSM.

Im Bereich der unbewussten Datenverarbeitung – und hierzu zählt vor allem die durch die Beobachtung und Verfolgung der Bewegungen von Nutzern durchs Netz ermöglichte nutzerprofilbasierte Werbeausspielung (online behavioural advertising, OBA) – sieht die Werbeindustrie in Europe im Rahmen von Selbstverpflichtungen auf Grundlage des „IAB Europe EU Framework for Online Behavioural Advertising“ den Verzicht darauf vor, OBA-Werbesegmente zu erstellen, die sich an unter 12-Jährige richten. In Deutschland hat sich hier etwa der Deutsche Datenschutzrat Online-Werbung gegründet, der als Selbstkontrollinstitution im Bereich verhaltensbasierter Werbung fungiert, in Großbritannien wurden die Vorgaben durch Selbstverpflichtungsvorgaben im CAP Code umgesetzt.

Breiter als trackingbezogene Verbote bei Kindern nehmen sich die diskutierten „Privacy by Design“-Ansätze auf der Ebene der von der EU-Kommission initiierten CEO Coalition aus (siehe oben Kapitel 4.5.1): In einer gesonderten Arbeitsgruppe wurde dort ein Rahmen für altersabhängige Datenschutzeinstellungen in sozialen Netzwerken geschaffen, der den Bedürfnissen der verschiedenen Altersgruppen gerecht wird. Der Ansatz sieht vor, je nach Alter des Nutzers solche Standardeinstellungen zu nutzen, die den Umfang und Nutzerkreis von einsehbaren Informationen begrenzen. Parallel dazu verpflichteten sich mehrere große Mobilfunkprovider zur Umsetzung der „Mobile privacy guidelines for mobile applications“, in dem entsprechende Überlegungen bereits als Best Practice-Empfehlung enthalten sind. Daneben diskutieren die Wirtschaftsakteure mit der Kommission darüber, wie Hinweise der Anbieter bzgl. der Konsequenzen für den Nutzer bei Umstellung von datenschutzbezogenen Einstellungen noch deutlicher ausgestaltet werden können.

## 6.5 Reaktionen auf allgemeine Steuerungsherausforderungen des Jugendmedienschutzes

Die einzelnen Kapitel konnten bisher zeigen, welche der untersuchten Länder wie auf die neuen Problembereiche des Jugendschutzes reagieren und welche Ansätze dabei als empfehlenswert erscheinen. Nichtsdestotrotz hat die Analyse in Dreyer et al. (2013) eine Vielzahl von Steuerungsherausforderungen aufgezeigt, die weniger problemspezifisch sind, sondern das Gesamtsystem Jugendmedienschutz betreffen (siehe auch oben Kapitel 3.1). Diese zeugen davon, dass es paradigmatische neuartige Anforderungen an modernen Jugendmedienschutz gibt, die eher als Meta-Ebene eines komplexen Steuerungssystems gesehen werden müssen und bereits von einzelnen Ländern adressiert werden. Diese grundlegende Good Practice sollen daher überblicksartig in diesem gesonderten Kapitel betrachtet werden.

### 6.5.1 Ausdrückliche staatliche Positionierung zum Politikfeld Jugendschutz

Als Reaktion auf die komplexer werdende gesellschaftliche Verständigung über bestehende und neue Steuerungsbedarfe können staatliche Aussagen über die Wichtigkeit des Politikfeldes Jugendmedienschutz den Plänen und Maßnahmen in diesem Bereich (symbolischen) Nachdruck verleihen und die Priorisierung der Exekutive und Legislative verdeutlichen. Je höher eine Positionierung zum Jugendmedienschutz aufgehängt ist und je konkreter Ansatz und Ziele der Steuerungsvorhaben formuliert sind, desto stärker können alle Stakeholder zur Diskursteilnahme motiviert werden, insb. die Wirtschaft und NGOs.

Norwegen etwa nennt das politische Ziel der Stärkung von Medienkompetenz („strengthening media literacy of children and youth“) ausdrücklich als eine von drei Grundsäulen der Medienpolitik. Die Niederlande bekennen sich zur Relevanz des Politikfeldes und machen ihre bewusste, ausdrückliche Politikentscheidung zur Festlegung auf ein bestimmtes Regulierungsprogramm von vornherein klar (Grundsatz der Nutzung von Selbstregulierung, und – wo nötig wie in den audiovisuellen Medien – Ko-Regulierung).

Prinzipiell gehört zu guter Praxis in diesem Feld auch die bewusste, positive Anerkennung und Akzeptanz der neuen kindlichen Nutzerrollen (Konsument, Kommunikationsteilnehmer, Produzent) und der Benennung der darauf aufbauenden Regulierungsstrategien. Es gibt aber kein Land innerhalb der untersuchten Staaten, in dem diese Erkenntnis zum Ausgangspunkt eines Politikansatzes gemacht wird.

### 6.5.2 Bündelung von Entscheidungsmacht und Expertise in der Jugend(schutz)politik

In mehreren Ländern lässt sich beobachten, dass in den letzten Jahren entweder Kompetenzen bestehender Regulierungsstellen insbesondere mit Blick auf die Erweiterung der Mediennutzung auf das Internet ausgeweitet wurden oder neue begleitende Stellen geschaffen worden sind (z. B. UKCIS in Großbritannien, UKE in Polen, IKiZ in Deutschland).

Jugendmedienschutz ist angesichts der betroffenen Stakeholder und berührten Verantwortungsbereiche ein multidisziplinäres, multikompetenzielles Politikfeld. Von Jugendmedienschutz tangiert werden regelmäßig Bereiche wie Wirtschaftspolitik, Kultur- und Medienpolitik, Familien- und Sozialpolitik sowie Erziehungs- und Bildungspolitik. Dies führt in vielen Fällen zu einer Kompetenzaufteilung bzw. zu einer Parallelzuständigkeit unterschiedlicher Ministerien, Behörden und Regulierungsstellen. Um eine

kohärente Jugendmedienschutzpolitik umsetzen zu können, bedarf es daher eines Akteurs, der entweder selbst zentrale Entscheidungsbefugnisse hat oder aber das fragmentierte Politikfeld koordiniert und miteinander verzahnt.

Beispiele für solche Kohärenzunterstützenden Ansätze finden sich in einigen der analysierten Länder: So gibt es mit dem Kultusministerium in Norwegen eine zentrale Stelle, die die Medienpolitik inklusive einer Jugendschutzpolitik als gemeinsames Politikfeld wahrnimmt. In Schweden sind die Fachebenen des Bildungsministeriums multidisziplinär besetzt und das Ministerium pflegt institutionalisierte Kooperationsformen mit anderen Ministerien und NGOs sowie mit ausländischen Partnern (dennoch: das Kultusministerium ist die zentral verantwortliche Stelle für Medienpolitik). Gesetzlich vorgegebene Kooperations- oder Abspracheformen können die beteiligten Akteure dazu verpflichten, sich im Vorfeld und Nachgang über Arbeitsverteilung, Repräsentanten und Positionen auszutauschen und eine gemeinsame Linie zu entwickeln (z. B. Schweden zwischen dem Kultus- und dem Bildungsministerium im Hinblick auf Medienerziehung; Vernehmlassungs- und Beratungspflichten zwischen KRRIT und UKE in Polen).

Ein weiterer Typus einer zentral aufgestellten Institution sind die in einigen Ländern vorfindlichen Stellen, die Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen wahrnehmen („Children’s Ombudsman“ in Polen, „Kinder- und Jugendanwaltschaften“ in Österreich, nicht zu verwechseln mit den staatsanwaltschaftlich tätigen „Jugend-anwaltschaften“ in der Schweiz). Diese Akteure fungieren als zentraler, nicht nur medienbezogener Interessenschutz der Rechte und Schutzgarantien von Kindern und Jugendlichen. Die Stelle kann im Jugendmedienschutz beide Interessen von Minderjährigen im Medienbereich wahrnehmen: einerseits im Hinblick auf die Informations- und Teilhaberechte von Minderjährigen in einer Informations- und Wissensgesellschaft, andererseits die legitimen Eigenschutzinteressen vor schädlichen Medien- und Kommunikationsinhalten. Derartige anwaltschaftliche Interessenvertretungen können so an allen politischen Diskursen und gesetzgeberischen Entscheidungsprozessen teilnehmen und im Sinne der vertretenen Kindesinteressen Einfluss auf die Ausgestaltung des Politik- und Gesetzgebungsbereichs nehmen.

Auch Teilbereiche von Jugendschutzpolitik können von einer zentralen Steuerung oder Koordination profitieren, wie etwa in den Niederlanden im Bereich von Medienkompetenzprojekten, wo eine zentrale Koordinationsstelle Redundanzen vermeiden hilft und temporäre Schwerpunkte setzen kann. Nebenbefeucht sind dabei Vorteile bei der schnelleren bzw. leichteren Vertrauensbildung bei den kooperierenden Akteuren.

Dort, wo eine zentrale Willensbildung und Steuerung nicht möglich und eine Zuständigkeitsfragmentierung unausweichlich ist, z. B. aufgrund föderalistischer Strukturen oder verzweigter Zuständigkeiten mehrerer Akteure, hilft eine ausdrückliche Abgrenzung der Kompetenzbereiche und eine explizite Zuweisung von Funktionen, Rollen und Zielen an einzelne Akteure. Fehlt dies oder ist die Funktionsbeschreibung unbestimmt – wie etwa bei der britischen OFCOM im Hinblick auf ihre Kompetenz für die Regulierung von Online-Angeboten – führt dies zu kaum lösbaren Zuständigkeitsunsicherheiten, die in der Praxis zu Regelungslücken führen können: Der eine darf, aber will nicht; ein anderer würde, aber traut sich aufgrund der möglichen Kompetenz des ersten nicht. In föderalen Systemen können interföderale Steuerungsabsprachen und die Etablierung zentraler Organe Abhilfe schaffen. Deutschland hat hier durch Staatsverträge, die von allen Länderparlamenten ratifiziert wurden, bundesweit geltende Regelungen geschaffen und mit der Etablierung von zentralen Entscheidungsstellen (KJM), die jeweils als Spezialorgan der länderspezifischen Aufsichtsstellen agieren, eine Vereinheitlichung

regionaler Regularien geschaffen. Akteursdialoge finden zudem auf Bundesebene in Foren wie dem Dialog Internet oder in Arbeitsgruppen des Internet-Kinderschutzzentrums IKiZ statt. Die in Österreich seit längerem verfolgten Reformbestrebungen im Kino- und DVD-Bereich sind dagegen bisher erfolglos geblieben.

Ohnehin erscheinen föderalistische Strukturen für einen effektiven Jugendschutzrahmen als ambivalente Voraussetzung: Wo die Fragmentierung der zuständigen Stellen für den regulatorischen Jugendmedienschutz zu Zuständigkeitsfragen und -vielfalt, zu komplexeren Aufsichtsstrukturen und ggf. Aufsichtsredundanzen, aus nationaler Perspektive zu geringerer politischer Relevanz und jeweils geringerer Bekanntheitsgrade auf Elternseite führen kann, kann die sich durch föderale Strukturen ergebende Vielzahl von Akteuren etwa für begleitende Maßnahmen im Bereich Medienerziehung und Medienkompetenz einen Mehrwert an Informations- und Orientierungsangeboten darstellen (Bsp.: Österreich, Deutschland). Abhilfe können hier zentrale Vorgaben schaffen, die durch einen landesweiten Rahmen den einzelnen Landesteilen als Ausgangspunkt für jeweils eigene Gesetzgebung dienen. So hat Australien auf Bundesebene ein Klassifikationssystem bei Kinofilmen, DVDs und Games eingeführt, das allen Territorien als Infrastruktur zur Alterseinstufung dient, an die die einzelnen Landesteile mit jeweils territorialer Gesetzgebung unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpfen können.

Dort, wo die Etablierung einer zentralen Entscheidungs- oder Koordinationsstelle nicht möglich erscheint, kann jedenfalls eine nach außen existierende zentrale Anlaufstelle für Fragen und Eingaben für die nicht-staatlichen Stakeholder hilfreich sein. So führt in Großbritannien die Vielzahl der zuständigen Regulierungsstellen zu einem insgesamt uneinheitlichem Regulierungsrahmen, bei dem die Wissensabstimmung und die Koordination der Vorgehensweisen der Regulierer untereinander noch Verbesserungsbedarf aufweist; hier hilft aber derzeit der Versuch, mit „Parentport“ eine gemeinsame Anlaufstelle im Netz für Eltern und interessierte Bürgerinnen und Bürger einzurichten.

### **6.5.3 Evidence-based policy: Wissensverarbeitung im Jugendschutz**

Die Dynamik von Anbieterstrukturen, Angeboten und kindlicher Mediennutzung ist nicht zu unterschätzen (Dreyer et al. 2013); schnell können neue, jugendschutzrelevante Angebote oder bei Kindern oder Jugendlichen beliebte Angebote in Erscheinung treten. Für zeitgemäße und alltagsrelevante Jugendschutzsysteme ist daher eine Rückbindung der Regulierungsaktivitäten an die Medienpraxis der Minderjährigen extrem wichtig. Ansonsten droht das Risiko, dass bestehende Rechtsrahmen an der Nutzungsrealität vorbei regulieren und veraltete Schutzinstrumente das Steuerungsziel verfehlen.

Die Flexibilisierung jugendschutzrechtlicher Ordnungsrahmen hat zwei Voraussetzungen; zum einen benötigt der jeweilige Gesetzgeber aktuelle Informationen über den Rechts- wie den Realbereich Jugendschutz als Wissensgrundlage seiner Entscheidungen – er muss sich ein Bild verschaffen können von aktuellen Angebots- und Nutzungsentwicklungen und den Herausforderungen, denen sich der aktuelle Rechtsrahmen gegenüber sieht.

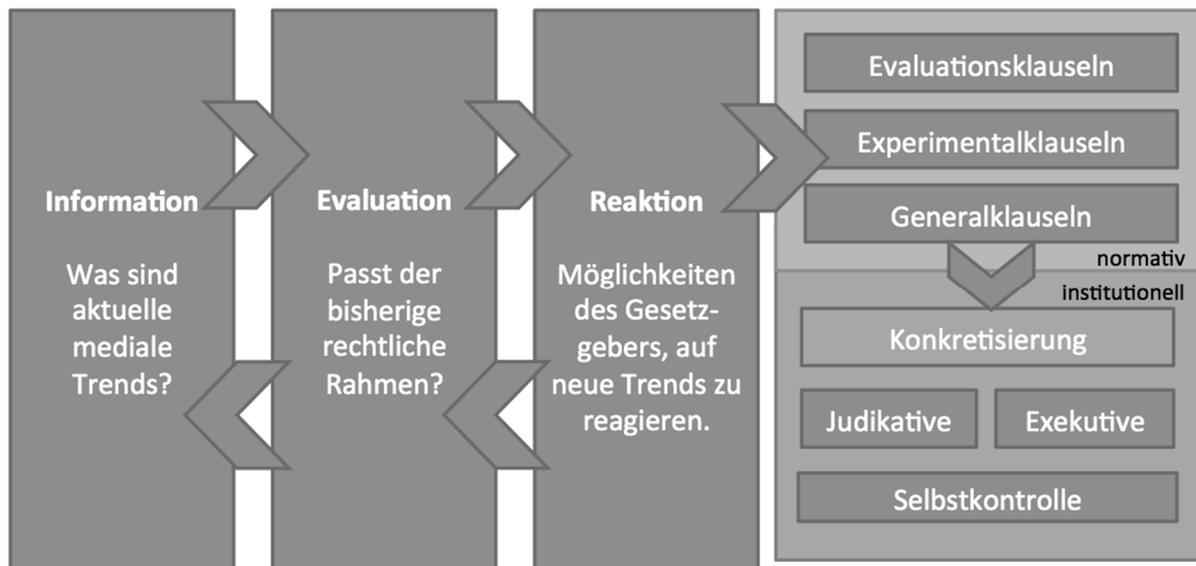
Die zweite Ebene ist die normative Ebene, deren Flexibilisierung der Gesetzgeber auf verschiedenen Wegen vorantreiben kann. Eine indirekte Möglichkeit ist eine mittelbare Verstärkung der informatischen Grundlagen, indem Gesetze z. B. systematische Evaluationen oder regelmäßige Berichtspflichten einzelner Akteure des Jugendschutzsystems vorsehen. Dies ermöglicht zwar keine direkte Reaktion auf neue jugendschutzrelevante Sachverhalte, kann aber die Informationsbasis des politischen

Prozesses verbessern. So können zum einen tatsächliche neue Sachverhalte aufgeklärt werden, zum anderen kann die Normanwendung nach qualitativen Kriterien ausgewertet werden.

Eine Flexibilisierung des normativen Grundgerüsts selbst ist durch den Gesetzgeber an verschiedenen Stellen möglich. Zum einen können Gesetzgeber dort, wo sie auf ungewisser Grundlage Entscheidungen treffen (müssen) – etwa bei der Einführung neuartiger Schutzinstrumente oder der Auswahl eines noch neuen Steuerungsansatzes – mit Experimentier- oder Auslaufklauseln („sunset clauses“) auf den experimentellen Charakter einer Regelung hinweisen und Gefahren der unsachgemäßen Verstetigung oder dem Vertrauen auf einen spezifischen Bestandsschutz zuvorkommen.

Zum anderen können Normen eine intendierte Offenheit besitzen, um Behörden und Aufsichtsinstitutionen Handlungsspielräume einzuräumen. Es besteht etwa die Möglichkeit, den Tatbestand einer Norm so abstrakt zu halten, dass er nicht an eng gefasste Tatbestände, wie z. B. ein bestimmtes Medium, gebunden ist. Die Fassung eines Tatbestandes als solche Generalklausel ermöglicht es, auf Institutionsebene Spielräume für eine Anwendung auch auf bisher unbekannte Sachverhalte zu eröffnen. Ebenso kann eine intendiert offene Normgebung aber statt auf Tatbestandsebene auch auf Ebene der Rechtsfolge erfolgen mittels einer normativen Zielprogrammierung. Methodisch gibt der Gesetzgeber in diesem Fall keinen Tatbestand vor, der eine bestimmte Rechtsfolge auslöst, sondern er formuliert lediglich Ziele. Dies erfüllt eine wichtige gesetzesinterne Deutungsfunktion für die Auslegung und Anwendung bestimmter Normen, eröffnet aber auch Anwendungsspielräume für Aufsicht und Regulierungsbehörden.

Eine ähnliche Funktion wie die Generalklauseln und die Zielprogrammierungen haben letztlich solche Normen, die den Auftrag bzw. die Ermächtigung enthalten, Rechtssätze auf Ebene der Exekutive zu erstellen. Diese institutionelle Delegation eröffnet die Möglichkeit, dass praxisnahe Institutionen unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren. Dies erhöht die Flexibilität gleich in mehreren Dimensionen: Auf Ebene der Information können so die entsprechend thematisch befassten Einrichtungen aktuelle Entwicklungen in ihrem Aufgabengebiet wahrnehmen. Auf Ebene der Normanwendung kann – im Gegensatz zu einem langwierigen Gesetzgebungsprozess für ein formelles Gesetz – zeitnah auf diese Entwicklungen reagiert werden, sobald sich Änderungen im Realbereich ergeben (s. Abbildung 13).

**Abbildung 13: Flexibilisierung und Rückbindung an die Mediennutzung**

Auf empirischen Erhebungen basierende Hinweise auf Veränderungen im Realbereich des Jugendmedienschutzes können die Informationsbasis des Gesetzgebers deutlich verbessern und seine Einschätzung, ob etwa existierende Steuerungsansätze oder -instrumente noch wirksam erscheinen, entscheidend unterfüttern. Die kritische (Selbst-)Hinterfragung der eigenen Maßnahmen ist – trotz der damit einhergehenden Risiken der nachträglichen Erkenntnis einer politischen oder gesetzgeberischen Falscheinschätzung oder Fehlsteuerung – ein wichtiger Aspekt von Good Practice.

Eine im Rechtsrahmen implementierte, systematische und institutionalisierte Angebotsbeobachtung und Mediennutzungsforschung findet sich in keinem der untersuchten Länder. Auch Experimentalklauseln, zeitlich beschränkte Modellvorschriften oder systematische Evaluationspflichten, die ein System strukturell offen für Anpassungen des bestehenden Rahmens machen würden, sind nicht erkennbar. Immerhin zeichnen sich einige der untersuchten Länder durch eine offene untergesetzliche oder parlamentarisch angewiesene Evaluations- und Reportkultur aus. So wurden in Großbritannien in den letzten sieben Jahren drei einschlägige Überprüfungen der medien- und jugendschutzbezogenen Regelungsrahmen angefertigt (Byron Report 2008, Digital Britain Report 2009, Bailey Report 2011). Alle drei Studien haben die transparente Beobachtung und Bewertung neuer Entwicklungen inklusive der Sicht auf den bestehenden Rechtsrahmen zum Inhalt. Eine lebhaft Reportkultur findet sich in den letzten Jahren auch in Australien (Australian Law Reform Commission 20112: Classification – Content Regulation and Convergent Media). In Schweden erfolgte die Überprüfung des geltenden Rechtsrahmens für die Altersklassifizierung von Kinofilmen eher ad-hoc und singulär. Singulär, dafür gesetzlich festgeschrieben, erfolgte 2007 auch eine Evaluation des gesetzlichen Rahmens des Jugendmedienschutzes in Deutschland; eine weitere Evaluation ist dort aber gesetzlich nicht mehr vorgesehen.

Zu der systematischen Aufbereitung der Veränderungen eines Politikfeldes gehört bei guter Praxis auch, dass man die neuen Erkenntnisse transparent bewertet, priorisiert und – im besten Fall – in Anpassungen oder Reformen des bestehenden Systems gießt. Die in Großbritannien angesprochenen Berichte führten jeweils zu einer politischen Beschäftigung mit den Erkenntnissen der Studien, teilweise zu einer Neuausrichtung der Regulierung oder Änderungen in der Kompetenzverteilung. Die erwähnte Evaluation des Rechtsrahmens in Deutschland führte ebenfalls zu einer Gesetzesänderung

auf Bundesebene; eine systematische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen auf Bundes- und Länderebene erfolgte allerdings nicht bzw. nicht transparent.

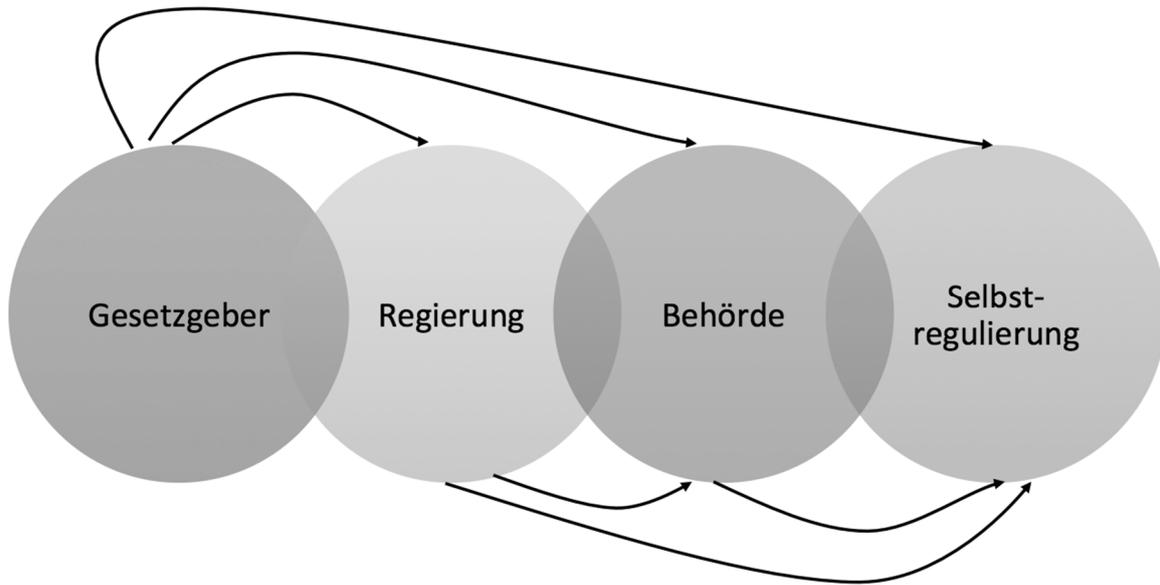
Wo rechtsrahmenbezogene Evaluationen fehlen, können auch systematisch durchgeführte Befragungen oder Auswertungen von Forschungsergebnissen die Wissensgrundlage politischer Entscheider erheblich verbessern. Im Jugendschutz besonders relevant sind dabei neben den eher kurzfristigen, phänomenbezogenen Erhebungen langfristige Studien, die nicht nur Veränderungen in der Mediennutzung dokumentieren, sondern auch bei der Frage der Konsequenzen fundamentaler und teils disruptiver Nutzungsveränderungen auf Aspekte der Meinungsbildung und Medienwirkung Erkenntnisse zu Tage fördern.

Eine weitere Option für die Verstärkung der Einbeziehung von Expertise in den politischen Entscheidungsprozess können formelle Kooperationen zwischen Entscheidungsträgern und Forschungseinrichtungen sein, wie sie etwa in Schweden bei der Zusammenarbeit des Swedish National Board for Youth Affairs mit Forschungsstellen beobachtbar ist, oder in Slowenien, wo das mit Experten besetzte Broadcasting Council mit eigenen Berichtspflichten gegenüber dem Parlament bzgl. der Optimierungsmöglichkeiten des Regelungsrahmens ausgestattet ist. In den Niederlanden erfolgt die Evaluation der NICAM durch den Regulierer CvdM zwingend nach neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen.

Ein weiterer mit diesem Themenkomplex zusammenhängender Aspekt sind die Möglichkeiten, die Selbstregulierungseinrichtungen in der Schaffung einer Wissensbasis haben. Um gesetzgeberische Annahmen im Bereich der Werbewirkung zu validieren, hat die Werbeselbstregulierung in Australien mehrere Forschungsprojekte zu dem Themenfeld angestoßen (und mitfinanziert).

#### **6.5.4 Delegation und Flexibilisierung von Jugendschutzentscheidungen**

Angesichts des Umstands, dass auf gesetzgeberischer Ebene naturgemäß die meisten sog. veto points existieren, d. h. Akteure mit tendenziell bremsender oder verhindernder Einflussnahmemöglichkeit existieren, ist die flexible Anpassung formalgesetzlicher Vorgaben am schwierigsten bzw. langwierigsten möglich. Eine Möglichkeit des Gesetzgebers, auf (zu viel) Dynamik in einem zu regulierenden Bereich zu reagieren, ist, zwar die Zielvorgaben der Steuerung gesetzlich festzulegen, die Entscheidungsbefugnisse bezüglich der einzusetzenden Regelungsinstrumente und Steuerungsansätze aber an nachgelagerte Ebenen zu delegieren (s. Abbildung 14).

**Abbildung 14: Optionen der Entscheidungsdelegation**

Entsprechende Good Practice findet sich in vielen untersuchten Ländern und in unterschiedlichen Varianten der obigen Abbildung (s. Tabelle 14).

**Tabelle 14: Beispiele für Delegationsformen im Jugendmedienschutz**

Delegationsebene	Beispiel
Gesetzgeber an Regierung	Slowenien: Minister konkretisiert Anforderungen an Gestaltung und Darstellung von TV-Alterskennzeichen
Gesetzgeber an Behörde	Slowenien: Konkretisierung der gesetzlichen Zielvorgaben durch konkrete Inhaltsanforderungen und Verbote durch Regulierer Polen: Konkretisierung der Vorgaben im Bereich TV- und VoD-Ankündigungen, Zeitgrenzen und Altershinweise durch Regulierer UK: OFCOM als Regulierer im Bereich elektronischer Kommunikation erlässt konkretisierende OFCOM Regulations Italien: Gesetzgeber gibt Zielvorgabe, Regulierer AGCOM konkretisiert, z. B. im Bereich technischen Zugangsschutzes Australien: Gesetzgeber delegiert Konkretisierung der Zielvorgaben über Broadcasting Act an Regulierer (ACMA) Deutschland: Länderbehörden konkretisieren Anforderungen an Gestaltung und Anbringung von Alterskennzeichen auf DVD-Packungen; Landesmedienanstalten konkretisieren z. B. Anforderungen an Warnhinweise im TV oder Anforderungen an die Versperrung im Digitalen TV
Gesetzgeber an Selbstregulierung	Slowenien: Gesetzliche Verpflichtung der Industrie, einen code of conduct für den Bereich Nahrungsmittelwerbung im Kinderprogramm zu erlassen Italien: Übernahme von Selbstregulierungs-Kodex im TV als rechtlich verbindliche Vorgabe; Modernisierung und Anpassung des Selbstregulierungsrahmens erfolgt nach wie vor durch Wirtschaft Australien: Gesetzliche Aufforderung an TV-Industrie, eigene Codes zu entwickeln und bei ACMA zu registrieren; gesetzliche Zielvorgaben an Codes bereits enthalten Japan: Gesetzgeber gibt politisches Ziel vor, unterstützt Wirtschaft bei der Umsetzung
Behörde an Selbstregulierung	UK: OFCOM-Delegation an Selbstregulierung (Werbung, VoD) mit expliziter Erklärung über Umfang der delegierten Rechte; derzeit laufende Diskussionen bzgl. des Umfangs der ATVOD-Kompetenzen (hier: UGC Videoplattformen)

### 6.5.5 Finanzierung des Systems und sachgerechte Ausstattung der entscheidenden Akteure

Jugendmedienschutz verursacht Kosten auf der Seite der Anbieter, die Altersbewertungen vornehmen (lassen) oder Schutzinstrumente implementieren müssen, auf der Seite des Staates, der den Vollzug der rechtlichen Vorgaben organisieren muss, und auf der Seite gesellschaftlicher Akteure, die versuchen, Bewusstsein für den rechtlichen Rahmen und dessen Instrumente bei Anbietern, Eltern und Kindern zu schaffen. Die Antwort auf die (leicht polemische) Frage „Was ist einer Gesellschaft Jugendschutz wert?“ enthält aber eine für die Ausgestaltung des Regelungsrahmens wichtige Aussage. Die Gestaltung des gesetzlichen Rahmens mit ihrem Einfluss auf die Höhe der Systemkosten und die Bereitschaft von insb. Staat und Wirtschaft zur Kostenübernahme mit ihren ermöglichenden

oder begrenzenden Auswirkungen auf das zur Verfügung stehende „Budget“ sind miteinander verknüpft.

Angesichts der Vielzahl der Optionen bei der Modellierung eines Jugendschutzsystems gibt es keine allgemeine gute Praxis seiner Finanzierung. Ein Ansatz zur Finanzierung, der in mehreren Ländern beobachtbar ist, ist die Beteiligung von Wirtschaftsakteuren an der Finanzierung des Regulierers und bzw. oder der Klassifikationsstelle (z. B. NICAM in den Niederlanden). Auf das Risiko einer ausschließlichen Wirtschaftsfinanzierung einer Aufsichtsstelle (nicht einer reinen Klassifikationsstelle) für die Objektivität der Aufsicht wurde oben bereits hingewiesen (siehe oben Kapitel 4.3.3), dem durch einen Mix der Finanzierungsquellen abgeholfen werden kann; hinzutritt der Nebeneffekt, dass die Regulierung weniger abhängig von einer der beiden Seiten ist und entsprechend weniger inhaltliche Einflussnahmen auf die Arbeit der Stelle möglich sind (HBI et al. 2011). Eine möglichst unbeeinflusste Entscheidungsfindung hilft bei der Etablierung einer konsistenten Spruchpraxis, die für Rechtssicherheit innerhalb des Systems für alle Stakeholder wichtig ist. Dabei sind jährliche Beiträge für eine Mitgliedschaft oder Lizenz, die von einzelfall- oder kontrollbezogenen Maßnahmen der Stelle unabhängig anfallen, besser für eine nachhaltige Aufgabenwahrnehmung geeignet als reine aufsichtsmaßnahmenbezogene Entgelte. Etwas Anderes mag für die Finanzierung reiner Klassifikationsstellen gelten, die weniger als Aufsicht sondern den Antragstellern vielmehr als Dienstleister mit spezifischer Expertise und der Leistung der Altersbewertung entgegentritt, die abhängig von den eingereichten, zu bewertenden Inhalten abgerechnet werden kann. Wenn eine Klassifikationsstelle sich ausschließlich aus solchen Gebühren finanziert, erscheint es als Good Practice, die Gebühren auf Grundlage der tatsächlich anfallenden Kosten festzusetzen (Großbritannien: BBFC), um eine auf Kosten des Jugendschutzgedankens erfolgende Gewinnmaximierung oder Quersubventionierung anderer Tätigkeitsbereiche auszuschließen. Dies gilt entsprechend für ko-regulative Aufsichtsstellen, die sich ausschließlich aus Geldern der betroffenen Unternehmen finanzieren: Dies kann zu Unmut der zahlenden Wirtschaftsakteure führen, da die Regulierungsstelle nicht mehr als wirtschaftseigene Selbstkontrollinstanz begriffen wird, sondern zunehmend als ausgelagerter Dienstleister, der bei der Umsetzung staatlicher Vorgaben hilft. Das Risiko der Wahrnehmung einer Selbstregulierungseinrichtung als „verlängerter Arm des Gesetzes“ oder „private Hilfspolizei“ stellt dann eine Gefahr für die Stabilität des Ko-Regulierungssystems dar und weist auf die teils schwierige Zwitterrolle dieser Institutionen hin; sie sind gleichzeitig Lobby und Abprallschild staatlicher Vorstöße in Richtung Medienwirtschaft, sollen aber verlässliche und effektive Partner in der Durchsetzung staatlicher Vorgaben gegenüber den Wirtschaftsakteuren sein. Umso wichtiger ist ein funktionierendes Anreizsystem (siehe oben Kapitel 6.1.1), das zu der Teilnahme einer kritischen Masse der Unternehmen in der Selbstregulierungseinrichtung führt.

Basisprinzip muss daneben sein, dass das zur Verfügung stehende Geld ausreicht, um die entscheidenden Akteure angemessen auszustatten. So wird man davon ausgehen müssen, dass eine kompetenzielle Erweiterung z. B. einer Aufsichtsstelle auch mit einem größeren Kostenaufwand einhergeht. Akteure, deren Haushalte trotz Pflichten- und Tätigkeitsausbau nicht mitwachsen, laufen Gefahr tendenziell unterfinanziert zu sein und ihrer gesetzlich zugeordneten Aufgabe nicht vollumfänglich nachkommen zu können. Die Dynamik des regulierten Marktes kann eine mittel- und langfristige Planung der Haushalte von Regulierungsstellen schwierig machen; als gute Praxis, die auf dieses Problem reagiert, können Verfahren gelten, bei denen der Regulierer eine Budgetbestimmung vornimmt und die entsprechenden Bedarfe jährlich oder zweijährlich anmeldet (so z. B. das Verfahren der CSA

in Frankreich). Die Bewilligung der Bedarfsanmeldung durch die Regierung oder (besser) das Parlament und eine Finanzaufsicht durch einen Rechnungshof kann ein guter Ansatz sein, um auf Seiten des Regulierers einen Begründungs- und Rechtfertigungsdruck zu erzeugen, der die Aufsicht legitimieren kann und die Aufsichtsaktivitäten transparenter und für Politik und Öffentlichkeit nachvollziehbarer macht. Die Wirksamkeit dieses Hebels ist dabei naturgemäß abhängig von der Bewilligungskultur.

### **6.5.6 Akteursinkludierender Jugendschutz**

Eine der in Dreyer et al. (2013) deutlich gewordenen allgemeinen Steuerungsherausforderungen ist die Ausdifferenzierung der Steuerungsobjekte, d. h. der Regelungsadressaten und von Jugendmedienschutzvorgaben betroffenen Akteure. Hier ist nicht nur feststellbar, dass die schiere Anzahl der vom Jugendmedienschutzsystem umfassten Unternehmen stark gestiegen ist, sondern auch, dass die Geschäftsmodelle, Hintergründe, strategischen und wirtschaftlichen Interessen und Agenden und nicht zuletzt auch das Selbstverständnis einer unternehmerischen Verantwortung für Jugendschutz unterschiedlich stark ausgeprägt, vielfältig und teils widersprüchlich sind. Angesichts dieser Divergenz der im Jugendschutzsystem bestehenden Motive und wahrgenommenen gesellschaftlichen Pflichten ist ein Konsens kaum mehr einfach zu finden. Die Grenzen, an die rein staatliche Regulierung im Jugendmedienschutz aufgrund der Vielzahl der Angebote, der Sachferne der Aufsicht bei neuen Technologien oder der Hindernisse im Vollzug gegenüber ausländischen Anbietern stößt, führen zu der Erkenntnis, dass es gute Praxis ist, wenn die Beteiligten im Regelungssystem möglichst umfassend und frühzeitig in Steuerungsüberlegungen und -diskussionen und nachhaltig in die Implementation der Steuerungsinstrumente eingebunden werden. Durch solche Konzepte kann der Staat gewährleisten, dass die am Ende des Prozesses erzielten Ergebnisse tatsächlich von den beteiligten Akteuren mitgetragen und umgesetzt werden. Die Formen solcher Ansätze von Multi-Stakeholder-Governance sind vielfältig und ermöglichen dem Staat als zentraler Leitung der Dialoge die maßgebliche Einflussnahme auf die jeweilige Ausgestaltung der Diskurs- und Partizipationsformen.

Zentral für Multi-Stakeholder-Governance sind institutionalisierte Foren, in denen die Diskurse stattfinden können. Die Formalität solcher Arenen ist hilfreich, um erreichte Ergebnisse verbindlich festzuhalten und zu veröffentlichen; zu formale Anforderungen können aber informelle Absprachen und Überlegungen verhindern, die für einen offenen Diskurs ebenfalls dringend notwendig sind. Die Foren müssen möglichst offen für die Beteiligung weiterer Akteure sein und dürfen sich nicht ausschließlich auf wirtschaftliche Stakeholder beschränken, sondern müssen auch gesellschaftlichen Vertretern den Zugang ermöglichen. Nicht zu unterschätzen sind bei diesen Formen der Akteureinbindung einzelne Personen, die bei den Akteuren respektiert sind, objektiv bleiben und den Dialog mit Ausdauer und Leidenschaft führen.

Eine Form des Dialogs findet sich in den untersuchten Ländern etwa dort, wo Regulierer die Ansichten der Stakeholder systematisch in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen, etwa im Rahmen neuer oder novellierter Vorschriften aufgrund von EU-Vorgaben (OFCOM/Großbritannien; KRRiT/Polen). Regelmäßige weitere Formen der Beteiligung sind öffentliche Anhörungen (wiederum OFCOM/Großbritannien; Apek/Slowenien). Noch stärker institutionalisierte Formen der Stakeholder-Beteiligung finden sich in Deutschland, wo sich jahrelang ein vom Bundesbeauftragten für Kultur und Medien etablierter „Runder Tisch“ mit zeitweise über 60 beteiligten Institutionen über die Modernisierung und Op-

timierung des bestehenden Regelungssystems im Jugendmedienschutz ausgetauscht hat. Institutionalisierte Diskussionsforen finden sich in Deutschland derzeit vor allem auf Bundesebene, wo zuletzt der „Dialog Internet“ des BMFSFJ und derzeit die Gremien des Internet-Kinderschutzzentrums IKiZ alle relevanten Stakeholder vereint bzw. zusammenführt. Die auf der zuständigen Ebene der Länder erfolgenden Überlegungen zur Modernisierung des Jugendschutzes im Bereich der elektronischen Medien finden – trotz massiver Kritik beim letzten Versuch einer Novellierung – erneut ohne frühzeitige Beteiligung der Stakeholder oder der Öffentlichkeit statt. Eine nicht zu unterschätzende Ebene für Multi-Stakeholder-Governance sind die Initiativen auf EU-Ebene; die Plenarveranstaltungen der CEO Coalition oder der ICT Coalition sind Foren, in denen Debatten über Optimierungsmöglichkeiten einer breiten Phalanx von Unternehmen, Regulierern, Selbstregulierungseinrichtungen und NGOs zugänglich sind.

Was derzeit in vielen der untersuchten Länder erkennbar ist, ist dass sich die Stakeholder-bezogenen Ansätze in erster Linie auf Wirtschaftsakteure stützen; die systematische Einbindung gesellschaftlicher Akteure (z. B. NGOs) sowie von Eltern und Kindern ist die Ausnahme: Dem britischen Bailey Report dienten (auch) Elterninterviews als Grundlage für Forderungen an Politik und Industrie; in Slowenien erfolgt die Besetzung von Entscheidungsgremien beim Advertising Arbitration Court und beim Journalists Court of Honor neuerdings auch mit Gesellschaftsvertretern, daneben nutzt der slowenische Regulierer Apek runde Tische mit gesellschaftlicher Beteiligung; in Italien veranstalten NGOs und die Kirche Konferenzen, um Auseinandersetzungen mit politischen und wirtschaftlichen Akteuren zu ermöglichen. Diese Beobachtung ist insoweit überraschend, als politische Entscheidungen jedenfalls theoretisch auch an Wünsche und Erwartungen insbesondere der Eltern rückgekoppelt sein sollten. Ein bemerkenswerter Ansatz für eine gesellschaftliche Beteiligung an regulatorischen Jugendmedienschutzüberlegungen, die ein kontinuierliches bzw. regelmäßiges Einholen von Feedback und Hinweisen auf Umsetzungshindernisse verfolgen, sind die Veröffentlichungen und Diskussionen der Berichte der RTV Ombudsstelle für Rezipientenrechte in Slowenien, die zeitweise sogar eigene Diskussionsshow im Fernsehen bekam.

Auch NGOs, die wie in Italien oder Australien als Media Watchdogs in Sachen Jugendschutz auftreten, können einen nicht unerheblichen Einfluss auf die politische Debatte haben. Die Einbindung solcher Akteure in einen Multi-Stakeholder-Governance-Ansatz kann dabei auch – fast beiläufig – Anreize zur Steigerung der Verantwortlichkeit von Industrieaktivitäten gegenüber den Eltern schaffen. Dort, wo Stakeholderdialoge bisher der Kritik ausgesetzt sind, in erster Linie reine Reaktionen auf politische Forderungen oder Drohkulissen zu sein und weniger eltern- oder kinderunterstützende Aktionen ohne staatlichen Druck oder Anstoß, kann eine Öffnung entsprechender Foren für gesellschaftliche Akteure die Situation verbessern. Diskurse bleiben dann nicht innerhalb der Dialogzirkel, sondern können sich öffnen für öffentliche Debatten etwa bzgl. der gesellschaftlichen Verantwortung und der Verantwortungszuschreibung im Hinblick auf Wirtschaftsakteure (eine entsprechende Debatte gab es etwa in Schweden bzgl. der Corporate Social Responsibility von Facebook und Instagram).

Eine in die gleiche Richtung gehende Option besteht auch darin, Unternehmen und Selbstregulierungseinrichtungen Transparenzvorgaben bzgl. ihrer internen Richtlinien und öffentlicher Selbstversprechen mitzugeben. In diesen Fällen müssen die Akteure der Selbstregulierung sich neben der Politik auch stärker der Öffentlichkeit zuwenden und kritisch begleitet werden. Dies muss nicht zwingend nur in einem höheren Risiko für gesellschaftliche Auseinandersetzungen resultieren, sondern kann die Legitimität der Selbstregulierung bei gesellschaftlicher Akzeptanz stärken. Entsprechende

Transparenzvorgaben finden sich in Bezug auf die „professional standards“ im slowenischen Rundfunk und die Redaktionsrichtlinien der Public Service-Rundfunksender in Großbritannien. Auch können an dieser Stelle unternehmensinterne Ombudsleute Öffentlichkeit aktiv herstellen (z. B. Slowenien).

Ein weiteres Instrument zu einer besseren Einbindung aller beteiligten Akteure ist die gesetzliche Betrauung einer konkreten Stelle mit der spezifischen Aufgabe der Förderung und Unterstützung der Bildung von Selbstregulierungsaktivitäten. In Schweden etwa hat der Statens Medieråd das bis 2018 währende Mandat, wirtschaftliche Selbstregulierung zu promoten. In Japan unterstützt die Regierung aktiv die Ausbildung von Selbstregulierungsaktivitäten, die der Verfolgung der politisch vorgegebenen Ziele dienen. Dabei handelt es sich insoweit nicht um Ko-Regulierung, als der Staat keine gesetzlichen Vorgaben bzgl. der Maßstäbe und Entscheidungsprozesse der Selbstregulierung erlässt, sondern den Prozess „wohlwollend“ begleitet. Von einer entsprechenden „Unterstützung“ kann man wohl in Großbritannien dort nicht mehr sprechen, wo die Regierung ihre konkrete Erwartungshaltung bzgl. der Einführung von ISP-seitigen Filtersystemen deutlich formuliert hat und alternativ eine gesetzliche Vorgabe in Aussicht stellte. Derartige Drohkulissen führten gerade nicht zu einem Selbstverständnis von Selbstregulierung, das dem System aus Sicht der Wirtschaft eine hohe Akzeptanz und eine große Kooperationsbereitschaft und Eigenmotivation sichert (siehe zu den Voraussetzungen gelingender Selbstregulierung oben Kapitel 6.1.1). Auch Regulierer, die mit dem Selbstverständnis einer Moderations- und Koordinationsrolle in den Dialog mit den Stakeholdern treten, können hier eine unterstützende, aktivierende Funktion übernehmen. Dazu gehören auch der Einsatz alternativer bzw. weicher Steuerungsinstrumente wie die oben angesprochenen Anhörungen, runden Tische, Workshops etc. In den untersuchten Ländern sticht die britische OFCOM als ein solcher Akteur hervor, der die Stakeholder aktiv einbezieht und zur Selbstregulierung auffordert, aber gleichzeitig als Nothaltestelle agiert und selbstständig tätig wird, wenn keine Aktionen erfolgen.

### **6.5.7 Grenzüberschreitender Jugendschutz**

Die aufgrund der nationalen Souveränität an den Landesgrenzen halt machende Wirkung staatlicher Gesetze führt im Bereich grenzüberschreitender Medien zu der Herausforderung einer beschränkten Steuerungswirkung. Reaktionen auf diesen Umstand bestehen regelmäßig darin, Rechtsrahmen in verschiedenen Ländern anzupassen und Strategien zu entwickeln, die inter- und supranationale Kooperationen und Koordinationsaktivitäten im Hinblick auf Regulierungsansätze und Regelungsvollzug zum Ziel haben. Auch an diesen internationalen Foren wirken oftmals politische, staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure zusammen. Neben Staats- oder Regierungsvertretern treffen sich auch die einzelstaatlichen Regulierungsstellen auf internationaler Ebene, um sich über neue Entwicklungen, Erfahrungen und Best Practice auszutauschen.

Als Good Practice erscheinen hier insbesondere systematisierte und institutionalisierte Kooperationsformen; das Netzwerken im Rahmen von Konferenzen oder anderen Einzelveranstaltungen hilft hier zwar bereits bei der Entwicklung von Modellen und Ansätzen, aber eine nachhaltige, langfristige Strategie lässt sich über Ad-hoc-Treffen und informelle Netzwerke in der Regel nicht etablieren.

Eine Abstimmung der nationalen Jugendschutzpolitik über Formen der internationalen Zusammenarbeit umfasst neben der Entscheidung über die Foren, in denen teilgenommen wird auch eine einheitliche Agenda. Best Practice wird hier aus Kontinuitätsgesichtspunkten die Explizierung einer zuständigen Stelle für die Koordinierung und Kooperation mit internationalen Fragen und Partnern (u. a. EU,

UN, CoE, IWF, INHOPE, weitere wie Nordic Council of Ministers, Barents Council etc.) sein. Eine entsprechende, mit der Koordination internationaler Kontakte im Jugendmedienschutz betraute Stelle ist das Bildungsministerium in Schweden.

### 6.5.8 Elternaktivierender Jugendschutz

Gesetzlicher Jugendmedienschutz hofft in den Privathaushalten der Kinder auf eine Umsetzung der rechtlichen Vorgaben durch die Eltern, in der Regel ohne dies zu explizieren. Zwar stehen den Eltern in allen untersuchten Ländern weiträumige Spielräume in der Entwicklung und Ausgestaltung ihrer individuellen Erziehungskonzepte zu. Nichtsdestotrotz will der Staat gesetzliche Vorgaben, die sich an Anbieter richten, jedenfalls im Grundsatz auch als Orientierungspunkte für die Eltern verstanden wissen. Dies kann dort zu Diskrepanzen in der Praxis führen, wo Eltern die Hauptverantwortung für den Jugendmedienschutz auf Seiten des Staates und der Anbieter sehen und ihnen ihre eigene Rolle aufgrund der fehlenden expliziten Ansprache nicht bewusst ist. In diesen Fällen verlässt sich der Staat auf eine bewusste Erziehungsübernahme im Bereich der kindlichen Mediennutzung durch die Eltern, während sich die Eltern auf einen staatlichen Rahmen verlassen, um dessen Umsetzung sie sich nicht (mehr) kümmern müssen. („Soll die Regierung doch mal etwas dagegen unternehmen, dass mein Kind so viel Fernsehen guckt.“)

Good Practice im Jugendmedienschutz sind vor diesem Hintergrund Anstrengungen, die zunächst die Wahrnehmung der Elternverantwortung empirisch ermitteln und bestehende Kenntnis- oder Umsetzungshürden identifizieren. Werden Defizite in der faktischen Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung festgestellt, können Ansätze der Elternunterstützung in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Verantwortung Abhilfe schaffen. Dort, wo Eltern prinzipiell ihre Verantwortung kennen und wahrnehmen möchten, aber an den wenigen Kenntnissen und Erfahrungen scheitern, können Aspekte einer Jugendschutzregulierung helfen, die die Eltern bei der Umsetzung ihrer Medienerziehung begleiten und unterstützen. Praktische Beispiele dafür sind etwa rechtliche Pflichten an Video-on-Demand-Anbieter, den Eltern eine Historie der bestellten bzw. gesehenen Filme inkl. der jeweiligen Alterskennzeichnung zugänglich zu machen. In Frankreich sind Warnhinweise bei Werbung für TV-Kanäle und im laufenden Programm auf Kanälen, die sich an Kinder unter 3 Jahren richten, vorgesehen, die darüber informieren, dass regelmäßiges Fernsehen in dem Alter die Entwicklung des Kindes beeinträchtigen kann. Auch die Verpflichtung von Internet Providern, Eltern Filtersoftware anzubieten, kann die (Wieder-)Aufnahme elterlicher Erziehungsverantwortung unterstützen. Auch eine mittelbare Verbesserung der elterlichen Kenntnisse kann zu Verbesserungen führen, etwa durch die Einbeziehung von Multiplikatoren wie z. B. PädagogInnen, ErzieherInnen oder SozialarbeiterInnen.

Good Practice im Hinblick auf die Elternunterstützung darf aber nicht heißen, dass sich ein Rechtsrahmen ausschließlich auf dieses Instrument verlässt. Eltern gehen in der Regel (und zu Recht) davon aus, dass Anbieter und jedenfalls die Politik ein Umfeld gewährleisten, in dem ein Mindestschutz für Kinder und Jugendliche besteht. Ein alleiniges Verlassen auf die Medienerziehung und -begleitung im Elternhaus lüde die Verantwortlichkeit für den Jugendmedienschutz allein auf die Eltern (und Kinder) und drehte damit die Verantwortlichkeit für schädliche Inhalte um. Auch könnte das Stützen auf die elterliche Medienkompetenz ohne angemessenen Basisschutz zu riskantem Verhalten führen, da der Eindruck des eigenen Könnens in Selbstüberschätzung umschlagen kann.

In den untersuchten Ländern finden sich Hinweise der Einbeziehung von Eltern in das Regelungssystem in erster Linie bei der Einrichtung von medialen Informationssystemen für Eltern. So klärt die

britische Initiative Parentport über bestehende Beschwerdemöglichkeiten auf und erleichtert Interessenten das Auffinden der richtigen Ansprechpartner. In Australien, in den Niederlanden und in Polen finden sich ausdrücklich an Eltern gerichtete Informationsangebote, die zeigen, wie die Privatsphäre der Jugendlichen im Internet gewahrt werden kann, wie das Internet sicher genutzt werden kann, die Hinweise für die Nutzung von sozialen Netzwerken geben und über legale Downloadmöglichkeiten von Medieninhalten informieren; auch spielt die Erteilung von „Safe-Internet-Zertifikaten“ an Websitebetreiber und Zugangsprovider in Polen eine elternunterstützende Rolle, soweit dadurch die Orientierung im Anbietermarkt und die Kenntnis bzgl. der Existenz und der Möglichkeiten von Filtersoftware verbessert wird.

### **6.5.9 Kinderermächtigender und kinderaktivierender Jugendschutz**

Angesichts des Ausmaßes der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen und der damit verbundenen Chancen für Persönlichkeitsentwicklung, Wissen und Teilhabe erscheinen gesetzliche Schritte, die Nutzung aus Jugendmedienschutzgründen einzuschränken anachronistisch. Die Nutzungsentwicklungen, bei denen sich für das Kind als Rezipient, als Konsument, als Kommunikationsteilnehmer und als selbst handelnden Akteur Risiken ergeben, müssen zu der Erkenntnis führen, dass ein 100-prozentiger Schutz mit rechtlichen Mitteln nicht mit verhältnismäßigen Mitteln möglich erscheint.

Jugendschutzsysteme müssen daher immer von der Annahme ausgehen, dass es zu der Realisierung von Nutzungsrisiken kommt: Kinder und Jugendliche werden mit für sie ungeeigneten Inhalten in Kontakt kommen, sie werden Betroffene von problematischer Individualkommunikation sein und ggf. auch selbst problematische Inhalte oder Kommunikate anbieten bzw. versenden. In ihrer Rolle als Konsumenten wird es Situationen geben, in denen schwarze Schafe die Unerfahrenheit der Kinder ausnutzen oder kommerzielle Absichten gekonnt anderweitig kaschieren. Für diese Fälle ist es Good Practice, wenn der Regelungsrahmen nicht nur einseitig auf einem repressiven Schutzgedanken fußt, sondern sich der Schlupflöcher und Umgehungsmöglichkeiten bewusst wird und die Kinder auf die beeinträchtigenden Eventualitäten vorbereitet.

Medienkompetenz erscheint vor diesem Hintergrund nicht als Alternative zu repressivem Jugendmedienschutz, sondern als zwingend in Zusammenhang zu denkende weitere Säule im Hinblick auf die Erreichung des erwünschten Steuerungsziels – der Gewährleistung einer möglichst unbeeinträchtigten Entwicklung zu einer selbstverantwortlichen, gemeinschaftsfähigen Person.

Die Staaten, die der Medienkompetenz eine entsprechend hohe Relevanz einräumen, erscheinen so als Good Practice: Auf nationaler Ebene etablierte Strategien finden sich z. B. in Großbritannien, das „media literacy“ ausdrücklich als wichtiges Element der Medienpolitik ansieht und der OFCOM und der BBC formal medienkompetenzbezogene Aufgaben erteilt (wobei sich in dem derzeitigen OFCOM-Arbeitsplan keine Hinweise auf Aktivitäten in diesem Bereich finden). Der BBC Medienkompetenz-Report fordert angesichts der bereits jahrelangen Aktivitäten eine Abkehr der Medienpädagogikansätze von der Fokussierung auf die Aufklärung über erste Schritte im Netz hin zu Formen kreativerer und partizipativerer Nutzungsmöglichkeiten des Netzes. Auch Polen und Japan haben nationale Strategien im Bereich Medienkompetenz festgeschrieben.

Die Schule erscheint als Ort, an dem Medienerziehungs- und Medienbildungsaspekte unterrichtet und erarbeitet werden, und deswegen als Good Practice, da hier Kinder und Jugendliche aller Bildungs-

schichten und sozialer Hintergründe erreicht werden. Verlässt sich Medienkompetenzausbau ausschließlich auf außerschulische Orte und Situationen, hat die Erfahrung gezeigt, dass abhängig vom sozialen Milieu die Schichten und Kinder am wenigsten erreicht werden, die Medienkompetenz am nötigsten hätten – z. B. weil dort die Mediennutzung besonders autonom erfolgt und oftmals keine elterliche Mediation der Mediennutzung stattfindet. Staaten, die Medienerziehung bzw. Medienkompetenz im schulischen Rahmen systematisch eingebunden haben, sind Norwegen (dort gibt es Medienkompetenzprogramme bereits für Kinder im Kindergartenalter), Slowenien (Berücksichtigung in schulischem Curriculum, wenn auch nur als Wahlfach), Großbritannien (gezielte Unterrichtsbesuche, die von ASA und BBFC organisiert werden), die Niederlande (mit einer nationalen Strategie zur Implementation von Medienkompetenz in Grundschulen) und Österreich, wo Medienbildung eine von 12 Unterrichtsprinzipien darstellt. In Deutschland findet sich Medienkompetenz als Unterrichtseinheit in den Curricula einzelner Bundesländer wieder; daneben experimentieren einzelne Regionen mit peer-basierten Medienkompetenzprojekten („Medienschouts“), bei denen speziell ausgebildete Schülerinnen und Schüler als Berater und Begleiter medienbezogener Fragen und Probleme zur Verfügung stehen.

Soweit ein Land nicht über eine systematische Strategie der Implementation von Medienkompetenzaktivitäten verfügt, können Einzelprojekte dies regelmäßig – jedenfalls teilweise – kompensieren. Good Practice besteht in diesen Fällen darin, eine zentrale Koordinationsstelle zu etablieren, die Projektredundanzen vermeiden hilft und z. B. thematische Schwerpunkte setzen kann; auch für den Erfahrungsaustausch sind zentrale Stellen wichtige Plattformen (z. B. Niederlande: Mediawijzer).

Ein weiteres Element von Jugendschutzsystemen kann auf das Schutzziel staatlichen Jugendmedienschutzes einzahlen: Die gesetzlich verankerte Produktion von kindgerechten Medieninhalten kann die Medienkompetenz verbessern und gleichzeitig das Risiko, mit unerwünschten Medieninhalten in Berührung zu kommen, senken. Die Erstellung und das Angebot positiver Inhalte sind insoweit weitere Beispiele für Good Practice im Bereich kinderaktivierender Instrumente. Schweden schreibt den Public Service-Anbietern die Rolle von Produktionszentren für Kinder- und Jugendinhalte zu (wenn offenbar auch noch nicht ausreichend auf Online-Formate ausgeweitet); in Norwegen, Polen und den Niederlanden existieren rechtliche Vorgaben für das Angebot positiver oder medienerzieherischer Programminhalte in Public Service-Medien; Australiens Children's Television Standards sehen regelrechte Programmquoten für kindgerechte Inhalte vor (allerdings werden diese Inhalte in der Praxis oft zur Schulzeit ausgestrahlt).

Das Mindestmaß an Medienkompetenzmaßnahmen stellt hier das Angebot von jugendgerechten, problemorientierten Informations- und Orientierungsangeboten dar, die sich in allen untersuchten Ländern finden. Hier treten neben Jugendschutzakteuren zunehmend auch Datenschutz- und Verbraucherschutzinstitutionen als Anbieter entsprechender Informationsangebote auf.

## 7 Diskussion der Übertragbarkeit der Good Practice-Modelle auf die Schweiz

### 7.1 Priorisierung der Problemfelder

In Dreyer et al. (2013) wurde auf Basis der erarbeiteten Systematik von Problemen im Jugendmedienschutz eine Priorisierung vorgenommen (siehe oben Kapitel 3.3). Sowohl in Bezug auf die Einschätzung der Höhe eines Schadens und der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos als auch hinsichtlich der Einschätzung aus einer steuerungswirkungsbezogenen Perspektive wurden drei größere Problembereiche identifiziert: Erstens der *klassische Jugendmedienschutz*, in welchem Kinder und Jugendliche mit wertbezogenen Risiken bei der Rezeption von Medieninhalten konfrontiert werden. Zweitens der Bereich *beeinträchtigender Mitteilungen im Zusammenhang mit der individuellen Kommunikation*, in dem Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter auftreten können. Drittens der Bereich des *Daten- und Persönlichkeitsschutzes* (vgl. Dreyer et al. 2013: VIII-IX, 57-62).

Analog dazu wurden die Expertinnen und Experten in den Gruppendiskussionen gebeten, die Relevanz der oben genannten Probleme für den Schweizer Kontext zu beurteilen respektive neue, bisher nicht bedachte Probleme zu nennen. Dabei zeigte sich, dass insbesondere wertbezogene Risiken für Kinder und Jugendliche in der Rolle als Rezipient, wertbezogene Risiken in der Rolle als Teilnehmer an Individualkommunikation sowie Risiken des Daten- und Persönlichkeitsschutzes als relevant erachtet werden. Risiken, die aus der Rolle von Kindern als Marktteilnehmer entstehen sowie kommerzielle Risiken oder Risiken der exzessiven Nutzung dagegen werden als weniger prioritär eingeschätzt.

#### 7.1.1 Kind als Rezipient und Kommunikationsteilnehmer

Bei der Beurteilung der Relevanz des klassischen inhaltsbezogenen Jugendmedienschutzes zeigten sich klare Differenzen. Zwar waren sich alle Expertinnen und Experten einig, dass es zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten der Regulierung bedarf, doch bei der Einschätzung von Handlungsbedarf über die heutige Rechtslage hinaus und der Bedeutung klassischer Massenmedien verglichen mit Individualkommunikation via Social Media traten deutliche Unterschiede hervor. Einige Experten schätzen Probleme im Bereich des Internets als weitaus gravierender ein, da auch der Großteil der Nutzung im digitalen Bereich anfallt.

*„Es ist nicht so, dass bei den traditionellen Medien überhaupt keine Probleme bestehen. Vielmehr gibt es Regulierung. Aber die Risiken sind relativ marginal im Vergleich mit den Risiken im Bereich der Internetnutzung“ (Rolf Weber).*

Andere Experten betonten aber nachdrücklich, dass klassische Massenmedien durch Kinder und Jugendliche weiterhin stark genutzt werden, weshalb die Rolle als Rezipient durchaus relevant sei. Quantitativ gesehen seien viel mehr Kinder von der Rezeption problematischer Inhalte betroffen als von Problemen im Bereich der Social Media. Zudem wurde auch darauf verwiesen, dass die von Social Media ausgehenden Gefahren im öffentlichen Diskurs trotz der kleinen Anzahl betroffener Kinder einen überaus hohen Stellenwert einnehmen, aber nur relativ wenige Kinder betroffen seien. Verglichen mit Konflikten und Belästigung in der realen Welt spiele das Internet keine zentrale Rolle:

*„Wenn man sich zu Cybermobbing oder Sexting die realen Zahlen anschaut, dann sieht man, dass es wahrscheinlich nicht so ein verbreitetes Problem ist. Normales Mobbing auf dem Pausenhof müsste man viel eher angehen. Auf der anderen Seite ist es für die fünf Prozent der Kinder, die betroffen sind, natürlich eine Katastrophe. Man muss hier der Definitionsmacht des öffentlichen Diskurses etwas entgegenhalten“ (Martin Hermida).*

Bei den wertebezogenen Risiken in der Rezeption von Medieninhalten wurde in den Diskussionen auf unterschiedliche Sensibilitäten in verschiedenen Ländern verwiesen. In der Schweiz werde oft über Gewalt und Sexualität diskutiert, Rassismus und Extremismus jedoch seien weniger im Fokus der Debatten. Relevant als wertbezogene Risikodimension sei zudem die „sozialethische Desorientierung“. Dabei gehe es um den Transport problematischer Werte, die nicht den klassischen Kategorien wie Sex- und Gewaltdarstellungen zugeordnet werden können (bspw. rückwärtsgewandte Rollenklischees, Schönheitsoperationen zur Verbesserung des Selbstwertgefühls, den zweifelhaften Umgang mit Kandidaten in Casting Shows oder Scripted-Reality-Formate wie „Jung, wild und sexy“). Als Erwachsener erkenne man solche Formate in der Regel als Trash, „aber für Kinder und Jugendliche ist das häufig schwer einzuordnen“ (Friederike Tilemann).

### **7.1.2 Risiken des Daten- und Persönlichkeitsschutzes**

Die Expertinnen und Experten waren sich darüber einig, dass neben den wertebezogenen Risiken in Rezeption und Individualkommunikation insbesondere Datenschutz und Persönlichkeitsschutz eines der Hauptprobleme darstellen.

*„Aufgrund der sozialen Netzwerke ist das für mich sicher das größte Problem, denn es betrifft alle Jugendlichen, während das bei den anderen Problemen nicht zwingend der Fall ist. Das ist in der täglichen Internetnutzung relevant, da besteht wirklich Handlungsbedarf auf Gesetzesebene und natürlich auch bezüglich Information und Schulung“ (Bertil Cottier).*

Letztlich zeigen sich die Diskussionsteilnehmer überzeugt, dass „Persönlichkeitsrecht und Datenschutz alle Risikodimensionen überlagern [müssten]“ (Rolf Weber). Problematisch sei insbesondere, dass die „Sensibilität bezüglich Persönlichkeitsschutz wenig entwickelt [sei]“ (Andy Schär), was sich etwa bei der Weitergabe von Bildern oder verstecktem Fotografieren zeige. Wenn Daten gespeichert werden und „20 Jahre nachher in einem Bewerbungsverfahren auftauchen“ (Lukas Golder), dann könne das für die Betroffenen harsche Konsequenzen haben.

Indes waren sich die Expertinnen und Experten auch einig, dass es sich hierbei nicht ausschließlich um kinder- und jugendspezifische Fragen handele. „Es gibt ebenso Erwachsene, die die Einstellung haben: ‚macht ja nichts, die können meine Daten ruhig sammeln, ich mache ja nichts Schlimmes‘“. Zwar sei der „Unbewusstheitsgrad“ (Bertil Cottier) bei Kindern höher, doch Datenschutz und Persönlichkeitsschutz betreffen Erwachsene und Kinder. Entsprechend sei zu differenzieren, „wo gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die gesamte Zivilgesellschaft und wo spezifisch zum Schutz von Kindern“ (Rolf Weber) existiere. Weiter sei zu bedenken, dass gerade Erziehungsverantwortliche sich nicht immer zum Vorteil ihrer Kinder verhalten. „Es sind nicht immer Kinder, die ihre eigenen Daten leichtsinnig verwenden. Sondern häufig stellen Eltern Bilder der Kinder ins Netz“ (Daniel Süß).

### 7.1.3 Weitere Risiken

Ein kinder- und jugendspezifischer Verbraucherschutz für Minderjährige in ihrer Rolle als Marktteilnehmer (App-Käufe, In-App-Käufe, Abo-Fallen etc.) wird hingegen für wenig relevant erachtet. Da gäbe es eine „stabile Rechtslage“, denn „Kinder sind in der Regel nicht vertragsfähig“ (Rolf Weber), weshalb Druckausübung, Inkasso und Bedrohung mit vertraglichen Sanktionen zumindest theoretisch kein Problem darstellen würden. Entsprechend bestehe kein Bedarf, den Gesetzgeber zu rufen und einen Jugendkonsumentenschutz zu schaffen. Jedoch werde in der Praxis teilweise Druck auf die Eltern ausgeübt. „Die Eltern also sind diejenigen, die das zu spüren bekommen. Sie erhalten einen Brief und erfahren von der Abmahnung“ (Andy Schär). Entsprechend stehe im Vordergrund, die Rechtslage auch in der Praxis umzusetzen. Studien würden aber auch zeigen, dass das Problem weniger groß ist, als häufig angenommen. Das sei aber auch eine „Auswirkung von Sensibilisierungskampagnen, denn grundsätzlich bestehe das Problem schon. Nur ist es aufgrund der Anstrengungen in diesem Bereich wirklich zurückgegangen“ (Martin Hermida).

Ferner wurden in den Diskussionen auch die Vermischung von redaktionellen Inhalten und Werbung, die exzessive Mediennutzung sowie das Phänomen der „Filter Bubble“ (d. h. die Nutzung personenbezogener Daten zur Einschränkung von im Internet angezeigten Inhalten) als Probleme genannt.

## 7.2 Diskussion von Lösungsoptionen für den Schweizer Jugendmedienschutz

Nachdem in Abschnitt 7.1 geklärt wurde, welche Probleme des Jugendmedienschutzes auch für den Schweizer Kontext für besonders relevant zu erachten sind, widmet sich der folgende Abschnitt möglichen Lösungsoptionen. In bestehender Forschung zur Schweiz genannte Vorschläge und aus dem internationalen Vergleich extrahierte „Good Practice“-Ansätze wurden in den Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten auf ihre Eignung zur Bewältigung der identifizierten Probleme sowie auf ihre Kompatibilität mit dem schweizerischen politischen System beurteilt. Im Folgenden werden die drei identifizierten Problembereiche nacheinander behandelt, bevor auch auf übergreifende Lösungsoptionen eingegangen wird, die sich für alle drei Bereiche anbieten. Auf der Basis dieser Beurteilung wurden Entwürfe für Handlungsempfehlungen entwickelt und in einer zweiten Runde mit Expertinnen und Experten vor allem im Hinblick auf mögliche Implementationschwierigkeit hin diskutiert, an deren Ende sich Handlungsempfehlungen herauschälen (Kapitel 8).

### 7.2.1 Kind als Rezipient

Der Problembereich „Kind als Rezipient“ bezieht sich auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen von für sie als ungeeignet erachteten Inhalten in einem klassischen oder Online-Medium. Zudem ist mit dieser Kategorie auch das Defizit an kindgerechten Inhalten verbunden. In der bisherigen Literatur zur Situation in der Schweiz werden zahlreiche Lösungsvorschläge diskutiert. Ergänzt durch die aus dem Vergleich von Maßnahmen in anderen Mediensystemen erarbeiteten „Good Practice“-Ansätze (siehe Kapitel 6.1), lassen sich folgende Lösungsoptionen erkennen.

- *Konvergentes Altersklassifikationssystem*: Dem Beispiel der Niederlande und Finnlands folgend lässt sich ein medienübergreifendes System der Altersklassifikation als Lösungsoption diskutieren. Unabhängig vom Distributionskanal (Trägermedium, Rundfunk, Video-on-Demand, Kino, Online) werden Medieninhalte nach einheitlichen Kriterien geprüft und auf jedem Kanal gelten die gleichen

Alterseinstufungen. Solche Systeme lassen sich zudem durch inhaltliche Deskriptoren in Form von Symbolen ergänzen, um den Einstufungsentscheid nachvollziehbar zu machen (vgl. Dreyer et al. 2013: 63f.; Latzer et al. 2015: 45f.; Bundesrat 2009: 62).

- *Werberegulierung:* Im Umfeld von Kinderangeboten im Internet und im Rundfunk ist weiter auch eine stärkere Regulierung von Werbung denkbar. So kennen einige Länder Einschränkungen für Süßgetränke und Fast Food (vgl. Ländervergleich).
- Weitere Lösungsoptionen (so Medienkompetenz, strafrechtliche Anpassungen oder die Förderung positiver Inhalte) werden in Abschnitt 7.2.4 bei den übergreifenden Ansätzen diskutiert.

Wie schätzen nun die an den Gruppendiskussionen teilnehmenden Expertinnen und Experten diese Maßnahmen ein?

Ein *konvergentes Altersklassifikationssystem* wird durchwegs begrüßt und als sinnvoll erachtet. Das Beispiel der Niederlande oder auch Deutschlands werden als Modelle ausdrücklich gelobt. Die heutige Situation mit Unterschieden zwischen Kantonen, Medien und sogar unterschiedlichen Labels auf demselben Produkt wird als problematisch bewertet:

*„Was sicher völlig kontraproduktiv ist, ist die Situation heute, dass zum Teil auf Games sowohl PEGI wie USK drauf sind mit verschiedenen Altersangaben. Das ist die absolute Deklassierung eines solchen Systems, weil es damit als willkürlich und unglaublich unwürdig erscheint. Und das heißt natürlich auch keine unterschiedlichen Alterseinstufungen im Kanton Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden. Also dass die Klassifikation möglichst breit und einheitlich gehandhabt wird“ (Daniel Süss).*

Ein einheitliches System wird als Vereinfachung gesehen. Zudem könne so die Durchsetzung einfacher erfolgen, als wenn jede Branche ein anderes Label benutze. Auch wenn ein solch einheitliches System ausdrücklich begrüßt würde, weisen die Expertinnen und Experten auf Stolpersteine in der Umsetzung hin. Zum einen wird zu bedenken gegeben, dass das größte Hindernis für die Einführung eines solchen Systems die Uneinigkeit der betroffenen Branchen sei: „Ich habe Zweifel bei der Realisierbarkeit in der Schweiz. Wenn da verschiedene (Branchen-)Akteure tätig sind und sich nicht einig sein können“ (Thomas Widmer). Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass dem Prozess der Inhaltsprüfung größte Bedeutung zukomme. Ein zu großer Einfluss der Wirtschaft auf die Altersklassifikation wird als problematisch erachtet; Transparenz und die Einbeziehung medienpädagogischer Fachleute als notwendig bezeichnet. Ferner sei auch bei der Formulierung der Einstufung darauf zu achten, dass ein Zulassungsentscheid nicht einer Altersempfehlung entspreche: „Freigegeben ab 6‘ hat mit einer ‚Empfehlung‘ gar nichts zu tun. Es ist eine Freigabe und nichts mehr. Sie bedeutet, dass Kinder ab 6 Jahren in der Regel keinen Schaden nehmen sollten. Das ist aber etwas ganz Anderes als eine pädagogische Auszeichnung von Qualität. Das wird leider oft missverstanden. Hier muss eine Kennzeichnung klar verständlich sein“ (Friederike Tilemann). So wichtig ein einheitliches System ist: Aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Online-Medien hat eine strengere Regulierung der Sendezeiten im Rundfunk für die Medienrechtsexperten Rolf Weber und Bertil Cottier keine Priorität.

Gleichzeitig befinden die Expertinnen und Experten die Ergänzung der Altersklassifikation durch inhaltliche Deskriptoren als sinnvoll. Erstens wird dies im Sinne der Transparenz als vorteilhaft erachtet, damit für Erziehungsberechtigte besser ersichtlich ist, weshalb es zu einer bestimmten Alterseinstufung kam. „Diese Deskriptoren regen dazu an, selbst über die Eignung für das eigene Kind nachzudenken“ (Daniel Süss). Zweitens wird betont, dass Eltern so bessere Argumente in der Diskussion mit

Kindern und Jugendlichen in den Händen hätten. Und drittens wird die Einfachheit von Symbolen hervorgehoben. Indes ließen sich Kriterien wie „sozialethische Desorientierung“ nur schwer mit Symbolen darstellen. „Es besteht die Gefahr, dass dieses wichtige Kriterium (z. B. die unkritische Darstellung problematischer Werte) untergeht. Dabei achten Prüfungsgremien aus Fachpersonen ja eben nicht nur darauf, wie drastisch eine Gewalthandlung dargestellt wird. Sondern es geht z. B. um das Wirkrisiko einer von Jugendlichen unkritisch wahrgenommenen Identifikationsfigur, die abfällige, sexistische Bemerkungen macht, Gewalt als Konfliktlösung goutiert oder abwertend über Personengruppen propagiert“ (Friederike Tilemann).

In einer Gruppendiskussion wurde zudem auch angeregt, dem Beispiel Deutschlands zu folgen und Jugendschutzbeauftragte bei den einzelnen Fernsehsendern vorzuschreiben, damit direkt bei den Sendern jemand für die Thematik verantwortlich ist und Fachwissen in die Produktionsphase einbringen kann. Dabei sei es aber zentral, dass diese Person nicht nur eine PR-Funktion innehat, sondern auch tatsächlich Kompetenzen besitzt.

Anders als das konvergente Altersklassifikationssystem findet eine spezielle Regulierung von an Kinder gerichtete *Werbung* zumindest im Fernsehen keine Unterstützung. „Man muss sich ja bewusst sein, dass Kinder nicht nur Kindersendungen konsumieren, sondern alles Mögliche. Und damit sind sie natürlich auch jeder Werbung ausgesetzt. Ich habe meine Zweifel, ob zusätzliche Werbeverbote wirklich zielführend sind“ (Andy Schär). Auch von juristischer Seite wird über die Beschränkung von Alkoholwerbung hinaus keine Notwendigkeit für spezifische Werbevorschriften gesehen, zumal die Durchsetzung nur auf Schweizer Sendern möglich wäre: „Da haben wir das Auslandsproblem, das wir nicht richtig bewältigen können“ (Rolf Weber). Indes wird darauf verwiesen, dass die Lebensmittelindustrie sich auf freiwilliger Basis dazu verpflichtet, ihr Werbeverhalten gegenüber Kindern unter 12 Jahren einzuschränken („Swiss Pledge“), was als sinnvoll erachtet wird.

### 7.2.2 Kind als Kommunikationsteilnehmer

Unter den Problembereich „Kind als Kommunikationsteilnehmer“ fallen Themen wie Belästigung, Mobbing, Anleitung zu selbstschädigendem Verhalten etc. Dabei können Kinder und Jugendliche sowohl die Rolle des passiven Kommunikationsteilnehmers als auch die des Akteurs resp. „Täters“ einnehmen. Wie Kapitel 6.3 zeigt, findet sich in anderen Ländern kaum „Good Practice“ zur Bewältigung dieser Probleme.

- *Zuständigkeit der Schulen*: Die Verantwortung von Schulen für Fälle von Cyberbullying, wie in Schweden existent, könnte das Problembewusstsein erhöhen.
- *Technische Lösungen*: Betroffene von Bullying-Attacken können durch die Implementierung von Alarm- oder Notfallknöpfen auf Social-Media-Plattformen zeitnah und unkompliziert unterstützt werden (vgl. Dreyer et al. 2013: 51).
- Weitere Lösungsoptionen (so Medienkompetenz, strafrechtliche Anpassungen oder die Förderung positiver Inhalte) werden in Kapitel 7.2.4 bei den übergreifenden Ansätzen diskutiert.

In der Gruppendiskussion wurde eine spezifische und zusätzliche *Verantwortung der Schulen* für Cyberbullying übereinstimmend abgelehnt, da das Sozialverhalten von Kindern nicht nur von Schule geprägt werde.

*Technische Maßnahmen* wie Notfallknöpfe oder Kontaktsperrenschalter halten die Expertinnen und Experten hingegen als ergänzendes Instrument für sinnvoll. „Das funktioniert. Wir haben eine Schreibplattform für Kinder und da gibt es auch einen Button, auf den man bei Missbrauch klicken kann. Das wird rege benutzt“ (Andy Schär). Gleichzeitig wird hier eine gute Chance gesehen, mit den Unternehmen zu einer Übereinkunft zu kommen:

*„Wenn der Staat sagt: ‚Das sind tolle Plattformen, wir wollen einfach noch einen Kontaktsperren-Schalter oder einen Notfallknopf‘, dann können sich die Unternehmen nachher auch Jugendschutz auf die Fahne schreiben. Und die Jugendlichen haben die Möglichkeit, ihre Medienkompetenz auch beim Gebrauch der Plattform auszuüben“ (Martin Hermida).*

Weiter wurde vorgeschlagen, Reputationsanreize zu schaffen, um die Anbieter dazu zu bringen, derartige technische Maßnahmen zu implementieren.

### 7.2.3 Daten- und Persönlichkeitsschutz

Der Problembereich „Daten- und Persönlichkeitsschutz“ umfasst den Missbrauch von Daten durch Kommunikationspartner, Plattformbetreiber und Marktpartner, aber auch die Selbstaufgabe der eigenen Privatsphäre. Der Ländervergleich zeigt, dass bisher kaum kinder- bzw. jugendspezifische Maßnahmen (bspw. ein Verbot der Verarbeitung personenbezogener Daten von Kindern) existieren. Einzig in den Niederlanden und Deutschland finden sich jugendschutzspezifische Empfehlungen der Datenschutzbehörden; auf EU-Ebene hat sich die Werbeindustrie auf ein Verzicht von „Online Behavioral Advertising“-Segmenten verständigt, die sich an unter Zwölfjährige richten (siehe Kapitel 6.4).

- *Anpassungen Datenschutz*: Ein verbesserter Datenschutz sowohl in Bezug auf die aktive Preisgabe von Informationen als auch auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ohne Kenntnis der Betroffenen wird oft als Lösung vorgeschlagen.
- Weitere Lösungsoptionen (so etwa Medienkompetenz) werden in Kapitel 7.2.4 bei den übergreifenden Ansätzen diskutiert.

In den Gruppendiskussionen wurden Schutzmaßnahmen wie ein *Verbot von Tracking oder der Erstellung von Profilen* Minderjähriger aber als notwendig erachtet. Die Chance, das Problem mittels Selbstregulierung zu lösen, wird ambivalent eingeschätzt:

*„Eine Selbstverpflichtung wäre schön, aber das reicht nicht. Ein Wirtschaftsunternehmen wird da sehr vorsichtig sein. Denn wenn es sagte, wir sammeln Daten erst ab 18 Jahren, dann macht es erst darauf aufmerksam, dass es überhaupt Daten sammelt. Ich denke, da ist die Sorge groß, dass man sich selbst schadet“ (Friederike Tilemann).*

Andererseits wird auch darauf verwiesen, dass kommerziell erfolgreiche Plattformen durchaus ein Interesse haben, als verantwortungsvoller Akteur wahrgenommen zu werden. Größere Unternehmen könnten eine Selbstverpflichtung als Verkaufs- oder Marketingargument betrachten, um ihre „Reputation in der Zivilgesellschaft zu steigern“ (Rolf Weber).

Die Expertinnen und Experten sind sich einig, dass Datenschutz ein generelles Problem darstellt. Kinder würden durchaus einen besonderen Schutz benötigen, da sie aufgrund ihres „höheren Unbewusstheitsgrades“ (Bertil Cottier) „naiver, offener, auskunftsfreudiger im Umgang mit ihren persönlichen Daten und Informationen seien“ (Daniel Süss). Doch letztlich sei Datenschutz kein kind- und

jugendspezifisches Problem. Insbesondere von den Juristen wurde in den Diskussionen eine Reform des Datenschutzgesetzes verlangt. Das DSG hinke der Realität nach und sei unverständlich: „Wenn man das Gesetz liest, weiß man nicht ob man Fotos von jemandem machen und auf Facebook publizieren darf oder nicht. Der hohe Abstraktionsgrad der relevanten Normen schafft Unklarheit“ (Bertil Cottier).

Zugleich wurde die Idee eingebracht, die Transparenz über die gesammelten Daten zu erhöhen. So könnten Nutzerinnen und Nutzer in einem Datenkontrollzentrum (beispielsweise gekoppelt mit der SuisseID) rückwirkend nachschauen, welche Spuren sie hinterlassen haben.

#### 7.2.4 Übergreifende Lösungsoptionen

Die Mehrzahl der Lösungsoptionen, die in der Literatur zur Schweiz und aus den erarbeiteten „Good Practice“-Ansätzen erkennbar sind, betreffen sämtliche als relevant identifizierte Probleme des Jugendmedienschutzes und sind eher als Reaktionen auf die allgemeinen Steuerungsherausforderungen zu sehen (siehe oben Kapitel 6.5), denen sich Jugendmedienschutz generell gegenüber sieht (siehe oben Kapitel 3.1).

- *Anpassungen Strafrecht:* Für Minderjährige als besonders schädlich erachtete Inhalte sind auch in der Schweiz strafrechtlich verboten. Teilweise wird in der Literatur eine Ergänzung oder Verschärfung bestehender Regeln gefordert. Zudem wird teilweise eine Ausweitung des strafrechtlichen Persönlichkeitsschutzes (bspw. Cyberbullying, Grooming, Sexting) mit Bezug auf Onlinekommunikation vorgeschlagen (vgl. Bundesrat 2009: 79; Dreyer et al. 2013: 64; Wassmer 2015).
- *Bessere Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen:* Vielfach wird argumentiert, dass insbesondere die Umsetzung bestehender Zugangsbeschränkungen für Kinder und Jugendliche an gewisse Grenzen stoße. Für klassische Trägermedien wird eine bessere Schulung des Verkaufspersonals gefordert, für Online-Medien die Nutzung technischer Zugangsschranken (Erfordernis einer Kreditkarte oder Ausweisnummer; Bereitstellung von Filtern oder Zugangssperren) (vgl. BSV 2010: 11f.; Bundesrat 2009: 79f.; Dreyer et al. 2013: 63; Latzer et al. 2015: 182; Wassmer 2015).
- *Förderung kindgerechter Angebote:* Im Gegensatz zu den bisher genannten negativen Regulierungsmaßnahmen zeigt der Vergleich, dass auch positive Maßnahmen eine „Good Practice“ darstellen. Statt nur den Zugang zu bestimmten Angeboten einzuschränken, setzen positive Maßnahmen an der Förderung kindgerechter Inhalte und Plattformen an. Dies kann durch eine Ergänzung des Auftrages des öffentlichen Rundfunks, durch Quoten oder auch durch die Empfehlung und Zertifizierung geeigneter Websites geschehen (vgl. Ländervergleich; Signer Widmer 2013).
- *Förderung von Medienkompetenz:* Neben gesetzlichen Verboten und Verpflichtungen wird in der Literatur regelmäßig die Förderung von Medienkompetenz betont. Dies betrifft Erziehungsberechtigte, Lehrpersonen und Minderjährige gleichermaßen und geht über die reine technische Kompetenz hinaus (Umgang mit Medien, Datenschutz etc.). Letztlich steht dabei im Vordergrund, dass Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene befähigt werden, mit problematischen Inhalten und Angeboten sinnvoll umzugehen. Vorgeschlagen werden beispielsweise eine Integration in den Lehrplan aber auch Modelle wie Peer Education (vgl. BSV 2010: 12; Bundesrat 2009: 79f.; Dreyer et al. 2013: 64ff.; Hermida 2013; Neumann-Braun et al. 2012a: 24; 2012b: 30; Signer Widmer 2013; Wassmer 2015; Ländervergleich).

- *Zentrale Anlaufstelle*: Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass eine zentrale Anlaufstelle für Betroffene (z. B. Hotline) einen Beitrag zur Problemlösung leisten kann.
- *Zuständigkeit*: Aufgrund der Fragmentierung der Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Departementen und föderalen Ebenen wird teilweise eine einheitliche Zuständigkeit oder zumindest eine zentrale Koordination und ein institutionalisierter Austausch der zuständigen Akteure nahe gelegt (vgl. Bundesrat 2009: 62; Wassmer 2015).
- *Priorisierung und Finanzierung*: Aus der Good-Practice-Analyse wird deutlich, dass eine Priorisierung des Jugendmedienschutzes durch die Politik (d. h. die Anerkennung der Relevanz), die Einbindung von Stakeholdern und Expertise in den politischen Prozess und die ausreichende Bereitstellung von Ressourcen für die Problemlösung notwendige Vorbedingungen sind, damit Lösungsoptionen überhaupt nachhaltig implementiert werden und Wirkung entfalten können (vgl. Ländervergleich).
- *Von Government zu Governance*: Um übermäßige Eingriffe in die Medienfreiheit zu vermeiden und aufgrund von Durchsetzungsproblemen staatlicher Regulierung in Bezug auf Online-Medien, wird häufig eine Selbst- oder Ko-Regulierung der Inhalteanbieter angeregt. Auch bezüglich der Onlinekommunikation werden Selbstverpflichtungen von Kommunikationsplattformen oder Internet Service Providern diskutiert. Gleichzeitig wird auf die Notwendigkeit einer internationalen Kooperation hingewiesen, da die Möglichkeiten von Nationalstaaten beschränkt seien (vgl. Dreyer et al. 2013: 63ff.; Latzer et al. 2015: 21, 78; Wassmer 2015; Ländervergleich).

Doch wie werden diese Lösungsoptionen von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Gruppendiskussionen eingeschätzt?

Generell ist festzuhalten, dass mehrfach darauf hingewiesen wurde, dass es für den Jugendmedienschutz nicht die eine Lösung gibt. Vielmehr sei eine „Bricolage“ (Bertil Cottier), eine Kombination verschiedener Lösungsansätze notwendig.

Einhellig abgelehnt wird eine *Anpassung des Strafrechts* über unbestrittene Sachverhalte wie gravierende Fälle von Gewalt- und Sexualdarstellungen hinaus. „Ich bin der Auffassung, dass man die Gesellschaft nicht pönalisieren sollte“ (Rolf Weber). So wird betont, dass auf dem strafrechtlichen Weg die Gefahr besteht, Kinder und Jugendliche zu kriminalisieren und dass hohe Kosten für eine letztlich bescheidene Wirkung entstehen.

*„Sobald irgendwo Internet draufsteht, ist für die Leute alles neu. Aber die Gesetze gibt es ja. Üble Nachrede beispielsweise ist strafbar. Das größere Problem ist, dass man nicht anfängt, eine ganze Generation von Jugendlichen für jeden Unsinn zu kriminalisieren“ (Martin Hermida).*

Zwar wird darauf hingewiesen, dass im Gesetz einige Straftatbestände fehlen, so etwa Identitätsdiebstahl. „Aber das ist nichts Jugendspezifisches“ (Bertil Cottier). Zudem werden Umsetzungsprobleme geortet, da es durchaus vorkomme, dass sich Jugendliche „massiv seelisch terrorisieren über soziale Netzwerke“ (Andy Schär). Da gäbe es schlicht keine Möglichkeit, Persönlichkeitsverletzungen und eine Wiedergutmachung durch Genugtuung zwischen Kindern durchzusetzen. „Sogar wenn die Eltern Genugtuung leisten würden – was nützt das dem betroffenen Kind? Psychischer Terror und Probleme, die daraus entstehen, kann man weder mit dem Strafrecht noch mit dem Schuldrecht lösen, sondern letztlich nur mit Gesprächen“ (Rolf Weber).

Eine bessere Durchsetzung von *Zugangsbeschränkungen* wird durchaus begrüßt. Filtersoftware und Nummernvorsperrung seien aber nur als „flankierende Maßnahmen sinnvoll“ (Martin Hermida) und man dürfe nicht glauben, Kinder hätten dann überhaupt keinen Zugang mehr zu problematischen Inhalten und Plattformen. Kreditkarten und Ausweise als Verifikationsmöglichkeit für Websites werden ebenfalls positiv beurteilt. „Ein 16-Jähriger kann solche Schranken problemlos umgehen, aber der Achtjährige vermutlich nicht. Von daher würde es schon etwas bringen“ (Thomas Widmer). Bezüglich Ausweisen wird auch die in der Schweiz bereits diskutierte SuisseID für Schüler erwähnt, gleichzeitig aber auf Datenschutzprobleme hingewiesen. Bei an Kinder gerichteten Onlineplattformen wird das Beispiel der SRF-Website „Zambo“ positiv hervorgehoben: „Es gibt ein sehr sorgfältiges Verfahren, um zu überprüfen, ob die Personen, die sich anmelden, tatsächlich Kinder sind, ob die Eltern einverstanden sind und ob die Kinder die Regeln kennen“ (Daniel Süss).

Die Lösungsoption, *kindgerechte Angebote* zu fördern, findet besonderen Anklang. Zwar werden negative Vorschriften zum Schutz vor problematischen Inhalten durchaus für wichtig erachtet, doch kindgerechte Angebote in den klassischen Massenmedien und online werden sehr begrüßt. Beim Rundfunk wird darauf hingewiesen, dass von der SRG ein Bildungsauftrag eingefordert werden soll. „Der öffentliche Rundfunk wäre für mich zentral, um mehr hochwertige Kinder- und Jugendprogramme zu produzieren“ (Daniel Süss). Das Beispiel des deutschen KIKA (Kinderkanals) von ARD und ZDF zeige auch die Bedeutung und den Erfolg. Zudem wird kritisiert, dass die SRF Serien wie „Hannah Montana“ mit dem eingeblendeten Zambo-Logo ausstrahlt – schließlich sei nicht jede an Kinder und Jugendliche gerichtete Sendung auch ausgezeichnetes Fernsehen. Allerdings wird durchaus auch erwähnt, dass die finanziellen Möglichkeiten in der Schweiz eingeschränkt sind. Zudem seien erfolgreiche Kinderprogramme einfacher zu realisieren als solche für Jugendliche: „Bei den Kleinen funktioniert das gut, nachher wird es ganz schwierig. Für Jugendliche sind Institutionen wie SRF einfach nicht cool“ (Martin Hermida). Sender wie „Joiz“ hingegen seien hier erfolgreicher – und dort könnten die Macherinnen und Macher auch Konzepte umsetzen, die bei SRF nicht möglich wären.

Die Förderung kindgerechter Angebote ist aber nicht auf klassische Massenmedien beschränkt. Vielmehr sehen die Experten Handlungsbedarf im Bereich des Internets. „Ich fände es überzeugend, dass man im Internet geeignete Inhalte für Kinder bereitstellt. Die Angebote könnte man auch zertifizieren und den Eltern Filter zur Verfügung stellen“ (Thomas Widmer). Nicht nur solche „Internetspielplätze“, sondern auch „Internetjugendhäuser“ wurden in die Diskussion eingebracht. Diese Projekte würden einerseits Schutz bieten, andererseits die minderjährigen User auch für das Internet als Ganzes vorbereiten. Zudem wären viele Eltern froh, wenn sie wüssten, wo sie gute Games und Inhalte für ihre Kinder finden könnten. Neben einer Zertifizierung solcher Plattformen (als Anreiz für die Anbieter und Signal für die Eltern) wurde vorgeschlagen, die Community über Advisor-Systeme einzubeziehen, Plattformen also durch die Nutzer selbst bewerten zu lassen. „Solche positiven Angebote sind natürlich auch gut, um politisch ein Paket zu schnüren, damit man glaubhaft zeigen kann, dass es nicht einfach um eine interventionistische und zensurorientierte Geschichte geht“ (Lukas Golder). Gleichzeitig könnten Anbieter auch prüfen, wer sich auf ihren Plattformen registriert, wie dies etwa bei „Zambo“ geschieht (siehe oben). Dann könnten Eltern und Kinder auch sicher sein, dass die Plattform nicht zur Belästigung Minderjähriger missbraucht wird.

In Kombination mit positiven Ansätzen der Regulierung wird insbesondere auch die *Förderung von Medienkompetenz* von allen Expertinnen und Experten als zentral erachtet. Dabei wird Medienkompetenz nicht nur in Bezug auf die neuen Medien für wichtig befunden, da klassische Massenmedien

(insbesondere das Fernsehen) für Kinder und Jugendliche weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Medienkompetenz bedeute aber mehr als nur die Fähigkeit, technische Geräte zu bedienen, sondern beinhalte Medienkunde, -kritik und -gestaltung. Kinder und Jugendliche müssten die Funktionsweise von Medien und ihre Bedeutung für die Gesellschaft verstehen, um Medien anders zu nutzen und Handlungskompetenz zu erlangen:

*„Es geht letztlich darum, Kinder zu befähigen, mit Medien kompetent umzugehen. Wenn ich sie von allem fernhalte und sie beschütze, ist das zwar löblich, es nützt einfach nichts. Ich kann Kinder nicht vor allem beschützen. Ich kann nur Rahmenbedingungen schaffen und das Gespräch suchen, damit sie nicht geradewegs in ein Problem hineinlaufen“ (Andy Schär).*

Im Mittelpunkt des Jugendmedienschutzes stehe folglich, Kinder und Jugendliche so zu stärken, „dass sie in der Lage sind, mit immer wieder neuen Herausforderungen umzugehen und bewusst und kompetent zu entscheiden, wie sie sich verhalten wollen“ (Friederike Tilemann).

Weiter bestand in den Gruppendiskussionen Konsens darüber, dass Medienbildung explizit auch die Sensibilisierung für Datenschutz umfassen müsse. Dabei solle zum einen das Bewusstsein in Bezug auf die von den Unternehmen gesammelten Daten, zum anderen auf mögliche nicht-intendierte rechtliche und soziale Auswirkungen beim Veröffentlichen von eigenen Inhalten (z. B. Bildern) erhöht werden. Als konkrete Maßnahme zur Sensibilisierung der jugendlichen und erwachsenen Nutzer für den Datenschutz schlugen die Expertinnen und Experten vor, altersgerechte Datenschutzeempfehlungen für den Umgang mit Social Media (ähnlich eines „Internet-ABC“ oder „klicksafe“ in Deutschland) und allgemeines Wissen über die Mechanismen des Datensammelns von Firmen zu veröffentlichen. Insbesondere sei es auch notwendig, Lehrpersonen im Umgang mit sozialen Netzwerken und deren Verwendung im Unterricht zu sensibilisieren.

Da Eltern oft selbst nicht die Kompetenzen haben, um Kindern und Jugendlichen in Medienfragen beizustehen, erachten die Expertinnen und Experten eine Verankerung von Medienkompetenz in der Schule als zentral. Dabei sind sie sich durchaus der „rivalisierenden Ansprüche an das Bildungssystem“ bewusst und verstehen, dass „Jugendmedienschutz nur eines unter vielen Themen in der Lehrplandiskussion ist“ (Thomas Widmer). Medienbildung sei aber im Lehrplan 21 noch zu wenig verankert, was einen systematischen Aufbau von Medienkompetenz nicht erlaube. Positiv wird das Beispiel des Kantons Solothurn hervorgehoben, der Medienbildung in der Stundentafel fix verankert hat: „Wir [PH FHNW, imedias] haben bei Evaluationen im Auftrag des Kantons Solothurn festgestellt, dass dann auch tatsächlich Medienbildung in den Unterricht einfließt“ (Andy Schär). Eine Verankerung in der Schule sei vor allem deshalb notwendig, da nur so alle Kinder erreicht werden könnten:

*„Wir brauchen wirklich ein Schulfach Medienbildung, nicht nur eine Ausstattung mit Geräten und Anwendungskennntnisse. Kinder müssen lernen, über Medien nachzudenken und diese kritisch einzuschätzen, um sie gezielt, kreativ und reflektiert einsetzen zu können. Aber einen systemischen Aufbau von Medienkompetenz für alle Heranwachsenden kann nur die Schule leisten. Momentan haben wir eine große Chancenungleichheit. Manche Kinder bekommen diese Förderung und andere nicht. Nur die Schule kann ermöglichen, dass alle Kinder erlernen, wie man sich in einer von Medien geprägten Welt kompetent, reflektiert und die Chance für Bildung und Beteiligung nutzend bewegen kann“ (Friederike Tilemann).*

Ergänzend werden Ansätze wie „Peer Education“ als erfolgversprechend bezeichnet, da solche Modelle auch Druck von den Lehrkräften nehmen würden, immer alles wissen und können zu müssen.

Neben der Medienbildung aller Kinder und Jugendlichen wurde in den Gruppendiskussionen auch die Notwendigkeit betont, Kompetenzkurse mit Jugendlichen durchzuführen, die durch Fehlverhalten im Internet aufgefallen sind oder sich gar straffällig gemacht haben. Dies soll dabei helfen, die Tat aufzuarbeiten und „ein Sensorium für das Opfer zu entwickeln“ (Andy Schär). Denn vielfach seien sich diese Jugendlichen gerade nicht bewusst, dass es ein Opfer gibt, und denken, das Internet sei ein rechtsfreier Raum.

Von den Expertinnen und Experten wurde als weitere Lösungsoption die Errichtung einer *zentralen Anlaufstelle* im Jugendmedienschutz angeregt. Hierzu wurden verschiedene Ideen eingebracht. Einerseits sei die Figur einer Jugendschutzombudsstelle denkbar, also eine niederschwellige und kindgerechte Website oder Hotline, an die sich Kinder und Jugendliche bei Problemen mit Medien oder Internet wenden können. Andererseits wäre statt einer neuen Lösung auch die Ergänzung bestehender Angebote wie des Sorgentelefon von Pro Juventute denkbar. So oder so sei dabei an die Finanzierung zu denken: „Wenn das ein attraktives Angebot ist, dann muss man die notwendigen Ressourcen bereitstellen und darf dann nicht einfach den Zugang verengen“ (Thomas Widmer). Aber auch für Erziehungsberechtigte wäre es von Vorteil, wenn es eine einzige Stelle gäbe, an die sie sich bei Problemen wenden könnten: „Das ließe sich dann auch einfach bewerben – eine Nummer, eine Adresse für Probleme. Diese Einrichtung könnte dann eine Triage der Anliegen vornehmen und sie an die zuständigen Stellen weiterleiten“ (Martin Hermida).

Neben inhaltlichen Lösungsoptionen für Probleme des Jugendmedienschutzes, bedarf es aber auch bestimmter Voraussetzungen auf institutioneller Ebene, um Probleme erfolgreich angehen zu können.

In den Gruppendiskussionen kam erstens die *politische Zuständigkeit* für Jugendmedienschutz zur Sprache. Offensichtlich sind in der Schweiz verschiedenste Stellen auf Bundesebene und in den Kantonen in den Jugendmedienschutz involviert. Im Bereich der Medienkompetenz wird dies nicht als problematisch erachtet. Vielmehr seien dezentrale Zugänge in den Kantonen und Gemeinden durchaus dem Gegenstand angemessen. Doch für die Planung und Durchsetzung von Regulierung sei eine auf Dauer gestellte Koordination und Kooperation notwendig.

*„Das Thema Jugendmedienschutz kann man nicht einfach einem Departement oder Politikbereich zuordnen. Es braucht eine interdepartementale Konstellation. Auch beim Programm Jugend und Medien besteht das Risiko, dass man nur für fünf Jahre Geld hat. Dann müssten quasi alle ihre Medienkompetenz erworben haben und der Jugendmedienschutz geregelt sein. Aber das wird ja nicht eintreten“ (Daniel Süss).*

Auf Dauer gestellt impliziert dies aber auch eine nachhaltige *Finanzierung*. Doch viele Maßnahmen gerade im Bereich der Medienkompetenzförderung seien immer nur auf Projektbasis finanziert. So würde immer wieder viel Fachwissen aufgebaut, beim nächsten Projekt aber wieder bei Null angefangen. Nicht nur Medienkompetenz, auch eine zentrale Anlaufstelle benötigt Mittel. Die Expertinnen und Experten möchten hier auch die Unternehmen in die Pflicht nehmen. Die verschiedenen Medienbranchen „verursachen ja quasi einen Teil der Probleme, also müssten sie auch einen Teil zur Lösung beitragen“ (Daniel Süss). Dabei ist den Teilnehmern der Gruppendiskussionen durchaus klar, dass viele Unternehmen, um die es geht, nicht einmal einen Sitz in der Schweiz haben.

*„Letztlich geht es darum, innovativ darüber nachzudenken, wie eine Finanzierung gefunden werden könnte. Man könnte die Fernmeldediensteanbieter heranziehen, weil ja alle Medieninhalte zumindest über diese Infrastrukturen laufen. Oder allenfalls gibt es eine Stiftungslösung. Ich glaube, man sollte Ideen nicht verwerfen, weil man denkt, es sei schwierig, eine Finanzierung zu realisieren. Wenn man überzeugt ist von einer Idee, dann findet man auch das Geld“ (Rolf Weber).*

Zahlreiche Probleme des Jugendmedienschutzes lassen sich aber nicht durch die Schweiz alleine lösen, weshalb auch *Selbstregulierung und internationale Kooperation* zur Sprache kamen. Die Expertinnen und Experten sind geteilter Meinung, ob der Versuch, große internationale Konzerne zu mehr Verantwortung anzuhalten, erfolgversprechend wäre. Dies hänge aber auch vom Thema ab: „Man kann mit diesen Unternehmen ins Gespräch kommen. Beim Thema Privatsphäre gibt es zwar große kulturelle Unterschiede, aber beim Jugendschutz sind auch die Amerikaner sehr sensibilisiert“ (Bertil Cottier). Zudem werden auch kommerzielle Interessen ins Feld geführt: Einerseits genüge es, wenn glaubhaft strikte Regulierung in Aussicht gestellt werde, da große Unternehmen politische Aktivitäten aktiv beobachten und auf politische Lobbyarbeit durchaus reagieren würden. Andererseits könnten Großunternehmen Selbstverpflichtungen auch als Verkaufs- und Marketingargumente benutzen. „Ich sehe da gewisse Chancen. Nicht, weil ich glaube, der Staat könne großen Einfluss ausüben, sondern weil diese Unternehmen sich um Reputation in der Zivilgesellschaft bemühen“ (Rolf Weber). Die durch Selbstverpflichtung entstehenden Richtlinien seien zwar nicht sehr einschneidend, aber besser als gar keine Regeln.

## 8 Good Practice im Jugendmedienschutz: Handlungsempfehlungen für die Schweiz

Basierend auf den Good-Practice-Analysen und den in Kapitel 7 erläuterten Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten aus Medienrecht, Medienpädagogik, Medienpsychologie, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie Politikwissenschaft wurden Entwürfe für Handlungsempfehlungen ermittelt. Dabei boten die bisherige Forschungen zur Schweiz und die Gruppendiskussionen bereits wichtige Hinweise darauf, dass Regulierung im Bereich des Jugendmedienschutzes grundsätzlich auf *Implementationsherausforderungen* trifft: Es lässt sich festhalten, dass die technologische Entwicklung und die Internationalisierung Herausforderungen für eine effektive Regulierung darstellen. Nicht nur hat die Zahl der Regulierungsadressaten durch das Internet stark zugenommen (Vielzahl von Anbietern von potenziell nicht kindgerechten Inhalten; Plattformen für Individualkommunikation), was eine effiziente Aufsicht erschwert (vgl. Dreyer et al. 2013: 36f.). Auch ist es schwierig, auf die dynamische und rasche Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors mit Regulierung adäquat und zeitnah zu reagieren. Zahlreiche potenzielle Regulierungsadressaten – so etwa große Internetkonzerne – haben zudem keinen Sitz in der Schweiz, womit sich ein Zugriff über eine rein nationalstaatliche Gesetzgebung erübrigt. Auf europäischer oder globaler Ebene eine einheitliche Regulierung zu verabschieden, ist aber nicht trivial; unterschiedliche Wertvorstellungen erschweren eine Einigung hier zusätzlich (vgl. BSV 2010: 7).

Vor diesem Hintergrund belässt die Studie es nicht bei der wissenschaftlichen Analyse ausländischer Regulierungsmodelle und der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen, sondern berücksichtigt darüber hinaus auch die an politische Entscheidungen anschließende Implementationsphase. Ziel des nächsten Untersuchungsschrittes war, wie die Entwürfe der formulierten Handlungsempfehlungen von Akteuren aus Branchen, Verwaltung und Zivilgesellschaft beurteilt werden und an welchen Stellen sich Hinweise auf Implementationsherausforderungen in der Praxis ergeben. In Absprache mit dem BSV als Auftraggeber der Studie wurden zu den beiden Themenbereichen „audiovisuelle Inhalte“ und „Online“ mit Akteuren aus den verschiedenen Branchen, aus der Verwaltung und aus der Wissenschaft vertiefende Gruppendiskussionen durchgeführt, um Umsetzungsprobleme zu identifizieren, verschiedene Interessen zu erkennen und Wissensbestände der beteiligten Akteure für eine Einschätzung der Handlungsempfehlungen zu nutzen.

Die Gruppendiskussionen nutzten das Fachwissen der Diskussionsteilnehmer/innen, um konkrete potenzielle Probleme zu erkennen und die Entwürfe der Handlungsempfehlungen entsprechend zu qualifizieren und ggf. zu konkretisieren. Zum anderen gelang es durch die Diskussionen, Hinweise auf Widerstände aus der Praxis im Hinblick auf die Implementierung bestimmter Handlungsempfehlungen zu gewinnen. Entsprechende Äußerungen sind dabei als legitime Interessensvertretung der Akteure, nicht aber zwingend als eine Validierung der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit bestimmter Handlungsempfehlungen zu berücksichtigen – wenn Regulierung Eigeninteressen der Akteure tangiert, ist immer mit Widerständen zu rechnen. Die Beispiele der Niederlande und Norwegens zeigen deutlich, dass staatliche Regulierung oder eine staatliche Verpflichtung der Branche zu Selbstregulierung (also Ko-Regulierung) in der Regel und auch gegen Widerstände notwendig sind, um eine Good-Practice-Lösung überhaupt erst zu implementieren. Vorbehalte oder Kritik von Einzelakteuren können und sollten im politischen Entscheidungsprozess Berücksichtigung finden, sprechen aber nicht per se gegen die grundsätzlichen Vorteile bestimmter Maßnahmen.

Das folgende Kapitel stellt den Kontext und Inhalt der einzelnen Empfehlungsüberlegungen vor, ordnet die im Rahmen der Gruppendiskussionen geäußerten Überlegungen und Beurteilungen ein und mündet jeweils in einer aus der Zusammenschau von wissenschaftlichen Analyseergebnissen und Gruppendiskussionen folgenden Handlungsempfehlung. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der thematische Zuschnitt der Gruppendiskussionen sowie die zeitliche Begrenzung dazu führten, dass dort in erster Linie die Handlungsempfehlungen 4, 5, 6, 7 und 10 zur Diskussion gestellt wurden. Hier finden sich entsprechend die meisten Stellungnahmen der Expertinnen und Experten. Soweit im Rahmen der Diskussionen auch Themen oder Aspekte der restlichen Empfehlungen tangiert wurden, stellt der Abschnitt dies im Rahmen der jeweils einschlägigen Empfehlung dar.

## **8.1 Etablierung von Ansätzen für ein lernfähiges Jugendmedienschutzsystem mit klar definierten Zielen**

Das Regelungsfeld Jugendschutz ist geprägt von einem dynamischen Wandel, sowohl im Hinblick auf die Angebots- und Anbieterstrukturen, als auch mit Blick auf die medialen Nutzungsgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen. Wo sich der „Realbereich“ aber schneller ändert als die Durchführung von Gesetzgebungsprozessen oder Diskussion von Steuerungsansätzen benötigen, geraten traditionelle Steuerungsformen und -vorgaben an ihre Grenzen. Regulierung gerät dann zunehmend in eine rein reaktive, wenig gestaltende Rolle. Als Good Practice erscheint es hier, gesetztes Recht zeitlich von aktuellen Entwicklungen zu entkoppeln, ohne den Gestaltungswillen der Regulierenden zu unterminieren, etwa durch die Umstellung der rechtlichen Vorgaben von konditionalen auf finale Steuerungsprogramme. Das heißt, dass Steuerung nicht mehr Einzelvorgaben für Fälle macht, in denen ein bestimmter Tatbestand vorliegt, sondern zunehmend Konkretisierungs- und Entscheidungsprozesse an nachgelagerte Ebenen delegiert. Der Gesetzgeber konzentriert sich dann auf die Formulierung der politisch und gesellschaftlich erwünschten Ziele (Finalorientierung) und definiert die Entscheidungsverantwortlichen und deren Entscheidungsprozeduren (Prozeduralisierung).

Bei der Gestaltung eines prozeduralen, lernfähigen Jugendschutzes ist entsprechend besonders darauf zu achten, dass das Gesetz diese Zielvorgaben, an denen die Entscheidungsträger sich zu orientieren haben, definiert. Zu derartigen Zielen gehören neben der unbeeinträchtigten Persönlichkeitsentwicklung Minderjähriger auch systembezogene Anforderungen wie die Beachtung der kulturellen und föderalen Heterogenität der Schweiz, der notwendigen Kompatibilität des Systems mit den von außen in die Schweiz einwirkenden Jugendschutzsystemen und der systematischen Einbeziehung von empirischen Erkenntnissen hinsichtlich der Entwicklungen auf Angebots- und Nutzungsebene. Ohne ausreichende Explizierung des politischen Willens würde sich ein prozeduralisiertes System dagegen mittelfristig verselbstständigen und dem Gesetzgeber die ihm zustehende Leitlinienkompetenz aus der Hand nehmen.

### **Handlungsempfehlung 1**

Ein modernes Jugendschutzrecht ist im Kern als Finalprogramm anzulegen, das Regulierungsziele formuliert und Entscheidungsprozesse vorprägt und nicht selbst statische Wenn-Dann-Vorgaben festsetzt. Es zeichnet die Entscheidungsmaßstäbe, -verfahren und -akteure vor und baut durch entsprechende Delegationen an sachnähere Entscheider und Prozeduralisierungsvorgaben für deren Entscheidungsfindung bereits auf gesetzgeberischer Ebene Lernfähigkeit und Möglichkeiten der Flexibilisierung ein.

## 8.2 Leitvorgaben für die Ermittlung von Steuerungsbedarfen und -optionen

Die Identifikation von Sachverhalten, die der rechtlichen Steuerung bedürfen, ist angesichts der Dynamik von Angeboten und Nutzung schwierig. Die Gefahr hierbei ist, dass relevante Problemlagen zu spät erkannt werden, um noch wirksam gegenzusteuern, oder sich vermeintlich wichtige Entwicklungen nach kurzer Zeit als (z. B. mediales) Strohfeuer herausstellen. Auch kann ein gewählter Regelungsansatz sein Ziel aufgrund mangelnder Akzeptanz der Akteure, deren Kooperation erforderlich ist, verfehlen. Good Practice eines modernen Jugendschutzsystems ist es daher, aktuelle Entwicklungen systematisch und kontinuierlich zu beobachten, deren mögliche Risiken nicht nur kurzfristig einzuschätzen, mit damit einhergehenden Vorteilen abzuwägen und eine konsistente Praxis der Feststellung eines Handlungsbedarfs zu etablieren (vgl. etwa die Report-Kultur in Großbritannien und Australien).

Erscheint eine rechtliche Reaktion angezeigt, so ist darauf zu achten, dass eine zu der Problemlage passende Ausgestaltung der Steuerung erfolgt. Regelungskontext, Regelungsadressaten und Steuerungsinstrumente in ihrer Kombination müssen vor dem Hintergrund des identifizierten Risikos analysiert werden, um einen passgenauen, wirksamen Steuerungsansatz zu finden. Für die Ermittlung eines Steuerungsbedarfs kann man etwa die Stakeholder in institutionalisierter Form („Runder Tisch“) einbeziehen oder regelmäßig Evaluationen der Regulierung durchführen, um zu wissen, in welchen Bereichen die Regelungsansätze noch angezeigt bzw. noch Steuerungswirkungen in der Praxis entfalten und wo durch einen neu zu wählenden Ansatz die Einbindung unterschiedlicher Stakeholder möglich erscheint.

So stellt sich beispielsweise aktuell die Frage, ob ein Steuerungsbedarf dahingehend besteht, dass für Online-Angebote ein gesetzlicher Regelungsrahmen geschaffen werden sollte, der über die allgemeinen Gesetze hinausgeht. Ob der bestehende Rechtsrahmen im Jugendmedienschutz z. B. grundsätzlich auf Online-Angebote erweitert werden soll, muss allerdings angesichts des vergleichsweise kleinen Online-Marktes in der Schweiz und der Vollzugshindernisse in Bezug auf ausländische Anbieter oder Täter in Frage gestellt werden. Soll der Rechtsrahmen um eine Online-Regulierung auch unterhalb des Strafrechts weiterentwickelt werden, erschiene in erster Linie die Prüfung angezeigt, Möglichkeiten der Ausweitung rundfunkrechtlicher Regulierung auf non-lineare audiovisuelle Medien zu prüfen. Es besteht zudem die Möglichkeit, zunächst die Wirtschaft zu motivieren, Lösungen zu schaffen (z.B. Schweden; siehe auch Empfehlung 4). Jedenfalls erscheint die Übertragung eines differenzierten Systems wie beim Rundfunk, sofern es in anderen Ländern überhaupt zu Regulierung für das Internet kommt, nicht für alle Angebotstypen als Good Practice.

### **Handlungsempfehlung 2**

Ein modernes Jugendschutzsystem zeichnet den Orientierungsrahmen durch wirksame Risikomanagementansätze vor, auf deren Grundlage die Relevanz einer Entwicklung objektiv eingeschätzt werden kann. Es gibt Leitlinien für die Beobachtung aktueller Phänomene, die Beurteilung der damit einhergehenden Risiken für Kinder und Jugendliche und Hinweise auf Handlungsnotwendigkeiten an die Hand. Ist die Notwendigkeit einer regulatorischen Maßnahme festgestellt, ist sicherzustellen, dass adäquate Steuerungsansätze auf ausreichender Wissensgrundlage identifizierbar und eine Folgenabschätzung möglich ist, damit ausschließlich passgenaue regulatorische Mittel eingeführt werden.

## 8.3 Etablierung einer zentralen Koordinationsstelle für Jugendmedienschutz

### 8.3.1 Herleitung der Empfehlung

Der Schweizer Jugendmedienschutz ist geprägt von föderaler Aufgabenteilung und regionalen Wertekulturen. Diskussionen und Austausch über Erfahrungen in der Gestaltung von Steuerung, im Vollzug der Vorgaben sowie in der Durchführung und Evaluation von präventiven Maßnahmen sind – vom Programm Jugend und Medien abgesehen – nicht institutionalisiert. Föderalismus und Akteursvielfalt können hier zu einer uneinheitlichen Durchsetzung bestehender Regulierung und zu einer uneinheitlichen Kontrollpraxis in den Kantonen führen (vgl. Genner et al. 2013: 35; Huegli/Bolliger 2015; Bundesrat 2009: 65; Wassmer 2015). Die Fragmentierung der regulierenden Akteure ist auch für die Bürgerinnen und Bürger nur schwer verständlich. Insgesamt ist es anspruchsvoll, den Jugendmedienschutz interkantonal und politikfeldübergreifend zu koordinieren (vgl. Feller-Länzlinger 2013: 24). Gegenwärtig besteht denn auch keine verfassungsmäßige Kompetenz, um den Jugendmedienschutz medienübergreifend durch den Bund zu regeln (vgl. Bundesrat 2009: 74).

Dort, wo verschiedene politische Ebenen und Departemente für den Jugendmedienschutz (mit)zuständig sind, erscheint eine institutionalisierte Koordination und Kooperation als Good Practice (z.B. Schweden, Norwegen). Eine entsprechende Möglichkeit bestünde in der Schweiz darin, das Programm „Jugend und Medien“, das neben staatlichen Akteuren auch Vertreterinnen und Vertreter der Medienbranche und der Zivilgesellschaft zu einem Austausch anhält und den Unternehmen kontinuierlich ihre gesellschaftliche Verantwortung bewusst macht, auf Dauer zu stellen. Eine solche interdepartementale Arbeitsgruppe erscheint notwendig zur Koordination von Politikfeldern und -ebenen.

Bei der Ausgestaltung der Koordinationsstelle ist darauf zu achten, dass alle Stakeholder des Regelungssystems Jugendmedienschutz (Bund, Kantone, Wirtschaft, NGOs) an der Stelle beteiligt und in die Diskussionsprozesse eingebunden sind. Es muss klargestellt werden, dass die Stelle trotz ihrer politischen Relevanz keine unmittelbare Gesetzgebungsfunktion hat, um Vorbehalte ihr gegenüber und Steuerungsforderungen durch Drohung mit gesetzgeberischen Mitteln zu minimieren. Sie muss nachhaltig etabliert und finanziert sein. Neben einer staatlichen Finanzierung ist auch die Beteiligung der Branche (Medienindustrie und Infrastrukturanbieter) denkbar.

### 8.3.2 Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussionen

Unabhängig von konkreten Selbstregulierungsinitiativen (s. Empfehlung 4) wurde von den Diskussteilnehmerinnen und -teilnehmern bekräftigt, wie wichtig eine **zentrale Dialogplattform** für das Funktionieren des Jugendmedienschutzes und für die Stärkung von Selbstregulierung ist. Zwar sei zweitrangig, ob ein Programm wie „Jugend und Medien“ weiterhin beim BSV angesiedelt bleibe. Wichtig sei letztlich, dass es eine Plattform gebe, „wo sich die verschiedenen Player austauschen können. Das wird von den Branchen sehr geschätzt“ (Michael In Albon). Und es sei „sehr wohl eine Aufgabe des Bundes, unterstützend und ein Stück weit führend“ (Marc Flückiger) im Jugendmedienschutz tätig zu sein. Schließlich hätten verschiedene Regelungen einen nationalen Charakter, nicht nur einen kantonalen.

Von Branchenakteuren wird insbesondere mit Bezug auf eine staatliche Stützung von Brancheninitiativen im Bereich der Medienkompetenzförderung (s. Empfehlung 10) die Notwendigkeit einer solchen Dialogplattform hervorgehoben. Wie in der Handlungsempfehlung bereits formuliert sei eine sehr

breit abgestützte Allianz notwendig, die über die Provider und Telekommunikationsfirmen hinausgeht, die heute schon am Programm „Jugend und Medien“ beteiligt seien:

*„Wir müssen die Googles und Facebooks dieser Welt, die Telefon- und Internet-serviceprovider, die Mehrwertdiensteanbieter zusammenbringen und dann könnte man sich auf die Suche nach Synergien machen. Ich könnte mir vorstellen, dass solche Sensibilisierungsmaßnahmen mit den nötigen finanziellen Mitteln unter Leitung der öffentlichen Hand koordiniert umsetzbar wären. Dabei könnte man sich vorstellen, dass eine Allianz zwar in einer Verordnung festgeschrieben ist, dann aber selbstregulatorisch funktioniert“ (Michael In Albon).*

Die Gruppendiskussionen haben verdeutlicht, wie bedeutsam für das Funktionieren von (Selbst-)Regulierung im Jugendmedienschutz eine zentrale Koordinationsstelle ist, die eine Plattform für den Dialog zwischen staatlichen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bietet. Nur durch diesen Austausch können Branchenakteure erfahren, welche Anstrengungen von anderen Unternehmen bereits gemacht werden oder zumindest versucht wurden. Darüber hinaus ist eine solche Plattform aber auch die Voraussetzung dafür, von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Seite Erwartungen an die Unternehmen in den betroffenen Branchen zu kommunizieren und ein allfälliges ko-regulatives Zusammenspiel von Staat und Industrie zu begleiten. Wie aber deutlich wird, müssten an einer solchen Plattform auch Akteure beteiligt sein, die bisher nicht von Regulierung erfasst sind.

### **Handlungsempfehlung 3**

Es bedarf für eine „koordinierte Heterogenität“ einer staatlich etablierten zentralen Stelle, die mit der Sammlung der kantonalen Interessen und Ansichten, der Ermittlung und Vermittlung von Best Practice im Vollzug und der Koordinierung verteilter Maßnahmen und Projekte wie im Bereich Medienerziehung und Medienkompetenz betraut ist. Diese Stelle ist informiert über kantonale Aktivitäten und Ansprechpartner und koordiniert auf internationaler Ebene die Vermittlung der Schweizer Positionen und Forderungen. Sie stellt Plattformen für den Austausch zwischen den kantonalen und Bundesakteuren her und koordiniert und zentralisiert den staatlichen Dialog mit den Wirtschaftsakteuren. Sie ist eine gesamtschweizerische Plattform für politische Diskurse über Jugendmedienschutz und kann die jugendschutzbezogenen Vorgaben in unterschiedlichen Rechtsgebieten zusammendenken und miteinander in Verbindung setzen (Strafrecht, Konsumentenschutzrecht, Datenschutzrecht, Werberecht). Daneben könnte der Stelle zudem die Funktion zukommen, die Interessen der Jugendlichen und Kinder – gerade auch bei Fragen, die den Jugendmedienschutz betreffen – in den politischen Debatten mitzudenken.

## **8.4 Förderung von Initiativen der Medien- und Telekommunikationsbranche**

### **8.4.1 Herleitung der Empfehlung**

Medienunternehmen sowie Anbieter von Inhalten, Plattformen und Infrastrukturen sind relevante Akteure, wenn es im Jugendmedienschutz um Problemdiskussionen und -lösungen geht. Gerade dort, wo sie im Ausland sitzen und formal-rechtlich nicht der nationalen Regulierung unterworfen sind, bedarf es ihrer Kooperation. Aber auch darüber hinaus erscheint es als Good Practice, ihr Verantwor-

tungsbewusstsein zu stärken: Aufgrund aktueller Trends in der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen übernehmen sie neue zusätzliche Rollen im Rezeptions- und Kommunikationsprozess. Dies führt zu einer strukturellen Erweiterung der vom Politikfeld Jugendmedienschutz tangierten Unternehmen – auch und gerade solchen, die sich bisher nicht als Steuerungsadressaten sehen bzw. sich ihrer Potenziale in der Regulierung oder ihrer gesellschaftlichen Verantwortung kaum bewusst sind. Gleichzeitig aber sind es teils diese Wirtschaftsakteure, die eine besondere Nähe zu den Nutzerinnen und Nutzern haben und so als Akteure in Frage kommen, die Steuerungsziele faktisch durchsetzen könnten.

In Anbetracht von Schwierigkeiten traditioneller staatlicher Regulierung und mit Blick auf die zu wahrende Medienfreiheit spielt Selbstregulierung durch Branchenorganisationen im Jugendmedienschutz eine zentrale Rolle. Aktivitäten von Einzelunternehmen sowie von Unternehmens- und Branchenverbänden, die in der Lage sind, die politische wie gesellschaftliche Zielerreichung zu verbessern, sind vor diesem Hintergrund von einem modernen Jugendschutzsystem nicht nur zu fordern, sondern auch aktiv zu fördern. Beispielhafte Felder für brancheneigene Initiativen sind neben der Klassifikation von Medieninhalten (siehe Empfehlung 5) auch Maßnahmen zu verbessertem Jugendschutz auf Social-Media-Plattformen. Über Branchenselbstverpflichtungen könnten bei Letzteren beispielsweise ein Verzicht auf Tracking und Profilbildung bei Minderjährigen erfolgen oder technische Lösungen („Notfallknopf“) angebotsübergreifend implementiert werden. Auch die Einführung eines Zertifizierungsverfahrens kindgerechter Plattformen, die sich zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards verpflichten, erscheint denkbar (siehe Empfehlung 10).

Dabei ist zu bedenken, dass vor allem die großen Marktanbieter aus solchen Selbstverpflichtungen Reputationsgewinne erzielen und einen Anreiz zur Teilnahme haben. Die „schwarzen Schafe“ dagegen dürften wenig Interesse haben, sich einem Selbstregulierungssystem anzuschließen. Je höher die Marktfragmentierung und die Wettbewerbsintensität sind, desto mangelhafter dürfte die Abdeckung von entsprechenden Selbstverpflichtungen sein. Auch bei internationalen Unternehmen ohne Sitz in der Schweiz ist eine Beteiligung an einer Schweizer Selbstregulierung ohne weitere Umstände unwahrscheinlich (vgl. Latzer et al. 2015: 28). Dennoch bestehen laut den Expertinnen und Experten Chancen, mit Unternehmen in der Schweiz ins Gespräch zu kommen und Lösungen zu finden: Multi-Stakeholder-Ansätze zur Akteurseinbindung können hier die notwendige kritische Masse der Teilnahme gewährleisten; auch traditionelle Formen der Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen, die auf mangelhaften Nutzer- oder Jugendschutz verweisen, können zur „weichen“ Steuerung genutzt werden („naming and shaming“). Hier lehrt der Blick auf das Ausland, dass Selbstregulierung an unterschiedlichen Stellen des Systems durch ko-regulative Elemente gestützt werden kann, z.B. bei staatlichen Mandaten zur Unterstützung von Selbstregulierung (Schweden), aber auch durch staatliche Formen der Anerkennung (Deutschland) oder Etablierung (Großbritannien) von Brancheninitiativen.

Soweit in Teilbereichen des Jugendmedienschutzes selbstregulative oder ko-regulative Ansätze angedacht werden, sollte das Vorliegen der jeweiligen Steuerungsvoraussetzungen berücksichtigt werden (siehe Empfehlung 2 – Auswahl passgenauer Steuerungsoptionen):

*Selbstregulierung* funktioniert in der Praxis nur dort, wo Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit der für die Steuerung notwendigen Akteure zusammentreffen. Die Kooperationsfähigkeit hängt dabei von vergleichbaren Interessen ab, die Kooperationswilligkeit von einem – meist von außen ge-

setzen – Steuerungsmoment, z. B. der Möglichkeit staatlicher Maßnahmen oder einer geschäftsschädigenden gesellschaftlichen Diskussion. Liegen die Voraussetzungen einer reinen Selbstregulierung vor, sollten Überlegungen erfolgen, die Transparenz und Steigerung des Bekanntheitsgrades gewährleisten. Elemente wie die angesprochenen Zertifizierungen können dabei ebenfalls mit angedacht werden. Nicht zu unterschätzen sind auf dieser Ebene mögliche Ausstrahlungswirkungen von Diskussionen und Initiativen auf EU-Ebene, die ggf. zu einem europaweiten spezifischen Anbieterverhalten führen und so effiziente Maßnahmen ins Leben rufen, die auf ausschließlich schweizweiter Ebene nicht möglich wären.

Systeme, die auf *Ko-Regulierung* setzen, sind in der Regel noch komplexer als reine Selbstregulierungsstrukturen und ebenfalls von einer Mehrzahl an Systemvoraussetzungen abhängig. Sie bedürfen eines durchdachten „Bauplans“, für den aber bereits auf Ländervergleiche gestützte Good Practice existiert: Relevante Kontextfaktoren einer starken Ko-Regulierung, bei der staatliche Stellen und Selbstregulierung auf Grundlage gesetzlicher Vorschriften kooperieren oder verschränkt sind, sind neben der Dynamik des Regulierungsbereichs die Anzahl der relevanten Marktakteure und die Bildung einer kritischen Teilnehmermasse, die Eigenheiten und Stärke des kompetitiven Wettbewerbs im Markt, die Homogenität der angebotenen Produkte oder Dienstleistungen, ein gemeinsames oder auf einem gemeinsamen Nenner zu bringendes unternehmerisches Interesse sowie ein ausreichendes Anreizschema für die Teilnahme an der Selbstregulierung.

Jede Form der Selbst- oder Ko-Regulierung sollte daneben spezifische Grundvoraussetzungen erfüllen, um wirksam zu sein: Die Steuerungsziele müssen deutlich formuliert sein (s. Empfehlung 1). Die Rolle der Aufsichtsstelle (staatliche oder selbstregulative Stelle) muss klar benannt werden, ihre Ausstattung und Besetzung muss ihr die Übernahme der zugeordneten Funktionen ermöglichen. Sie benötigt die erforderlichen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Sie muss Entscheidungstransparenz herstellen und ihre Aktivitäten gegenüber der Öffentlichkeit publik machen.

#### 8.4.2 Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion

Die Gruppendiskussion konzentrierte sich bei ihrer Beurteilung darauf, wie Selbstregulierung durch institutionalisierte Kommunikations- und Dialogplattformen (siehe auch Empfehlung 3) oder durch Anreize angeregt werden könnte und inwiefern eine stärkere staatliche Beteiligung an den Initiativen in Form von Ko-Regulierung notwendig erscheint. Dabei wurden die genannten Beispiele für Branchenaktivitäten teils kritisch gesehen. Eine Ausnahme bildet die von den Expertinnen und Experten geteilte Einschätzung, dass insbesondere im Bereich der **Medienkompetenzförderung** eine staatliche Unterstützung von Brancheninitiativen erfolgreich erscheint; dafür wäre aber eine zentrale Stelle (s. Empfehlung 3) notwendig.

Staatlich gestützte Initiativen zur Förderung von Medienkompetenz seien nicht nur betriebswirtschaftlich effizienter, sondern auch zielführender als **technische Schutzlösungen**. Einer Verpflichtung von Unternehmen zur Implementierung technischer Lösungen wird skeptisch bis ablehnend begegnet. Anbieter zu Notfallknöpfen oder Kontaktpersschaltern (sowohl anbieterspezifisch wie auch anbieterübergreifend) anzuhalten sei entweder nicht nötig oder nicht durchsetzbar:

*„Solche Lösungen sind sicher sinnvoll. Aber die Branche zu so etwas zu verpflichten ist bei ausländischen Anbietern schwierig. Zudem haben große Anbieter wie Facebook das schon. Aber Facebook macht dann vielleicht nichts, weil sie andere Kriterien*

*haben, was erlaubt ist und was nicht. Und die Jungen verstehen das nicht. Da ist eine gewisse Resignation zu spüren und dann nützt diese Meldfunktion auch nichts mehr“ (Yves von Rotz).*

Die Unternehmen auf solche Lösungen zu verpflichten, sei deshalb nicht der richtige Weg. Mit Blick auf die Wirksamkeit von Regulierung müsse man sich überlegen, welche neuen Verpflichten für wen was bringen und sich durchsetzen lassen: „Sonst ist es wieder ein Papiertiger um die Gemüter zu beruhigen. Das führt zu einer Scheinsicherheit“ (Chantal Billaud). Zudem sei auch der Mehrwert für Jugendliche beschränkt:

*„Anbieter auf technische Lösungen zu verpflichten, ist nicht sehr sinnvoll. Wir setzen aufgrund unserer Erfahrung auf die Förderung der Medienkompetenz als Königsweg. Denn das Problem ist das kommunikative „Fehl“-Verhalten unterhalb der Illegalität: das Giftn, das Mobbing, das Nicht-Akzeptieren einer Einladung, das Ausgrenzen bestimmter Schulkollegen. Das können Sie nicht mit einem Alarmknopf abfangen. Und das ist nicht minder gravierender für den Betroffenen als echte Straftatbestände“ (Michael In Albon).*

Während Medienkompetenzförderung deshalb als sinnvollerer Ansatz betrachtet wird, wurde in den Gruppendiskussionen auch hier auf Probleme hingewiesen. So sei es schwierig, den Erfolg solcher Maßnahmen unter Beweis zu stellen. Zudem würde der Reputationsgewinn bei einer Beteiligung an Selbstregulierung für die einzelnen Unternehmen mit steigender Zahl von Beteiligten kleiner, weshalb eine staatliche Beteiligung als sinnvoll erachtet wird, um Anreize für Selbstregulierung zu schaffen.

Neben Medienkompetenzförderung wird insbesondere die Einsetzung von **Jugendmedienschutzbeauftragten** in den einzelnen Unternehmen positiv eingeschätzt. Lediglich für sehr kleine Unternehmen sei dies nicht praktikabel.

*„Das funktioniert eigentlich sehr gut. Es funktioniert insofern, als dass innerhalb des Unternehmens das Thema Jugendmedienschutz personifiziert wird, es gibt dem Thema ein Gesicht. Und nach außen ermöglicht dies einen viel einfacheren Umgang mit den verschiedenen Akteuren, da es eine Ansprechstelle gibt. Kleinere Unternehmen werden Mühe haben, eine solche Stelle zu finanzieren. Aber man müsste sich vielleicht überlegen, dass man von der Branche her einen Ansprechpartner stellen würde oder dass die Unternehmen gemeinsam ein solches Büro leisten oder teilen können“ (Michael In Albon).*

Die positive Einschätzung von Jugendmedienschutzbeauftragten wird von fast allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Gruppendiskussionen geteilt. Skeptisch äußert sich allerdings Jürg Aschwanden in Bezug auf eine gesetzliche Verordnung eines Jugendmedienschutzbeauftragten: „Einfach zu sagen: ‚Ok, wir verdonnern jetzt alle Firmen dazu, dass sie so eine Person haben‘. Was soll das?“ (Jürg Aschwanden).

Indes wird von mehreren Personen darauf hingewiesen, dass die Finanzen für diese Stelle nicht immer gesichert sind oder nur wenige Stellenprozente für den Jugendmedienschutz zur Verfügung stehen und diese Aufgabe zusätzlich nebenbei zu leisten ist. Zudem seien die zuständigen Personen in den Firmen nicht immer bekannt oder anerkannt.

*„Es geschieht regelmäßig, dass Mitarbeiter, die in der technologischen Entwicklung tätig sind, gerade einmal wissen, dass es in der eigenen Firma einen Jugendmedienschutzbeauftragten gibt. Wenn sie Projektmanager sind, geben sie teilweise zu Beginn eines Projektes auf einer Checkliste an, dass dieses jugendschutzkonform sei. Aber faktisch ist das ein Punkt unter vielen anderen. Man tut dies, damit man sich im legalen Rahmen bewegt und aus Reputationsgründen. Klar ist: Werden die Finanzen knapp, streicht man Jugendmedienschutzbeauftragte eher wieder als andere Stellen“ (Sarah Genner).*

Dieser Umstand – Nützlichkeit, aber teils geringes Standing und unsichere Finanzierung – würde für ein Modell der Ko-Regulierung sprechen, dass die Unternehmen zur Ernennung eines oder einer Jugendmedienschutzbeauftragten verpflichtet.

Einem **Verbot von Tracking und Profilbildung** bei Minderjährigen (siehe Kap. 6.4) stehen die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer prinzipiell offen gegenüber. Zwar wird die Umsetzung als schwierig erachtet (sowohl die Verpflichtung ausländischer Anbieter, als auch die Feststellung, ob es sich um minderjährige Nutzer handelt oder nicht), aber grundsätzlich überwiegt eine positive Beurteilung. Aus Datenschutzgründen und weil sich Jugendliche nicht immer bewusst seien, wie ihre Daten verwendet würden, sei dies eine interessante Idee.

Eine Beteiligung an Selbstregulierungsinitiativen, die auf **europäischer Ebene** existieren und von der EU unterstützt werden, wird zwar durchaus als sinnvoll erachtet, da die Probleme auch internationaler Art seien. Andererseits wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Anreize zur Beteiligung für ein Unternehmen wie Google, das in vielen Ländern tätig ist, viel größer seien als für ein Schweizer Unternehmen. „Ein Internet Service Provider oder ein Telekommunikationsunternehmen produziert und generiert Umsatz und Gewinn in einem nationalen Kontext. Für einen lokal/national agierenden Service Provider ist der europäische Kontext nicht so wichtig“ (Michael In Albon).

Neben der allgemeinen Erkenntnis der Relevanz einer Koordinationsstelle erlauben die Gruppendiskussionen auch Aussagen über Widerstände gegen Versuche, Selbstregulierung in verschiedenen Bereichen zu implementieren. Dabei zeigt sich, dass technische Lösungen für die Problemmeldung (nicht aber für die Zugangskontrolle, siehe Empfehlung 6) von den Branchenvertreterinnen und -vertretern deutlich abgelehnt werden. Zwar ist es sicher richtig, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Maßnahmen in diesem Bereich kritisch hinterfragt werden müssen. Diesen wie anderen technischen Lösungen ist stets inhärent, dass sie alleine die Probleme des Jugendmedienschutzes nicht bewältigen, sondern stets von begleitenden Informationskampagne umhegt sein müssen. Insbesondere im Hinblick auf ältere Jugendliche stellt sich zudem die Frage nach der Sinnhaftigkeit technischer Maßnahmen der Zugangsbegrenzung – einerseits aus Sicht ihres wachsenden Informationsrechts, andererseits vor dem Hintergrund der leichteren Umgehungsmöglichkeiten angesichts ihrer wachsenden Technikkompetenz. Völlig ausgeschlossen werden sollten aber angebots- und endgerätsübergreifende Meldeknöpfe oder ähnliche Systeme nicht: In Spanien beispielsweise gehen Telekommunikations- und Medienunternehmen mit dem Protegeles Report Button, der auf allen Endgeräten und von allen teilnehmenden Unternehmen gleichförmig implementiert wird, mit gutem Beispiel voran. Es ist letztlich eine politische Frage, ob vonseiten des Gesetzgebers eine entsprechende Ko-Regulierung gewünscht ist. Insofern müssten aber Anreize geschaffen werden, damit sich die Branche an entsprechenden Initiativen beteiligt: Im Hinblick auf die Förderung von Selbstregulierungsinitiativen ist durch die wachsende Diversifikation der Anbieter ein Impuls durch staatliche Stellen besonders angezeigt,

etwa durch Etablierung einer Gesprächs- bzw. Dialog-Plattform (s. bspw. die Erfahrungen der EU-Kommission bei der Förderung von Brancheninitiativen).

Mit weniger Widerständen ist wohl bei einer staatlichen Stützung von Medienkompetenzförderung, Trackingverboten und Jugendmedienschutzbeauftragten zu rechnen (sowie bei Altersklassifizierung und Zugangskontrolle, siehe Empfehlungen 5 und 6). Hier bestünden, so scheint es, gute Aussichten auf erfolgreiche Kooperationsformen zwischen Staat und Branche.

#### **Handlungsempfehlung 4**

Die bisherigen Diskussionsrunden mit den betroffenen Branchen müssen sich für neue Akteure öffnen, die bisher unreguliert arbeiten. Die Diskurse sind staatlich zu initiieren und zu begleiten, sie sind normativ geleitet und darauf ausgerichtet, Eigeninitiativen zu (unter)stützen, Selbstverantwortung zu verdeutlichen und zu stärken, zielen aber auch darauf ab, die gesellschaftliche und politische Erwartungshaltung gegenüber den Branchen deutlich zu formulieren. Es bedarf institutionalisierter Kommunikations- und Dialogplattformen, um dies zu erreichen. Von staatlicher Seite kann Selbstregulierung gefördert und gefordert werden, ko-regulative Ansätze erscheinen dort zielführend, wo sich innerhalb der Akteurssysteme keine ausreichenden intrinsischen Anreize zur Teilnahme an Brancheninitiativen finden.

## **8.5 Schaffung medienübergreifender Alterskennzeichnungen von Inhalten**

### **8.5.1 Herleitung der Empfehlung**

Existierende strafrechtliche Bestimmungen zu Pornografie, Gewaltdarstellungen und Persönlichkeitsschutz reichen für einen adäquaten Jugendmedienschutz nicht aus (vgl. Bundesrat 2009: 67; Huegli/Bolliger 2015: 86, 88, 90). Auch strafrechtlich irrelevante Inhalte können für Kinder und Jugendliche ungeeignet sein, weshalb eine über das Strafrecht hinausgehende Regulierung zielführend erscheint. Entsprechend finden sich – auch in der Schweiz – Systeme zur Alterseinstufung für Medieninhalte, an deren Ergebnis regelmäßig weitere Rechtsfolgen anknüpfen. Auf diesen Alterseinstufungen basierende Alterskennzeichen sollen Kinder, Jugendliche, Erziehungsberechtigte und Verkaufsstellen in der Gewährleistung eines altersadäquaten Medienkonsums unterstützen (vgl. Latzer et al. 2015: 19).

Derzeit existieren in der Schweiz für verschiedene Mediengattungen unterschiedliche Kennzeichnungssysteme für Kino, DVD und Games (vgl. Bundesrat 2009: 74; Latzer et al. 2015: 31f.). Für den Rundfunk bestehen abgesehen von Selbstverpflichtungen der SRG-Fernsehsender nur Minimalvorschriften, während Video-on-Demand bisher von dem Steuerungsansatz gar nicht erfasst wird. Die durch die Digitalisierung ausgelöste Konvergenz führt nun aber dazu, dass eine gattungsspezifische Kennzeichnung (und eine fehlende Kennzeichnungspflicht von Onlinevideos) nicht mehr länger zielführend erscheint (vgl. Dreyer et al. 2013: V, IX, 36; Wassmer 2015).

Zur Schaffung eines aus Eltern- und Nutzersicht nachvollziehbaren, einheitlichen und mit gleichen Altersstufen und Kennzeichen arbeitenden Systems lässt sich die Institutionalisierung einer medienübergreifenden Alterskennzeichnung von Inhalten durch eine Ko- oder Selbstregulierungsorganisation empfehlen, die die Altersbewertungen den Kantonen ggf. als Infrastrukturleistung zur Verfügung stellt (vgl. Huegli/Bolliger 2015: 80). Einheitliche Altersgruppen und Kennzeichen für Rundfunk, Home Entertainment, Kino und On-Demand-Dienste („nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste“) können

zu einer Vereinfachung der heutigen Situation führen und versprechen bessere Orientierung und – abhängig von den kantonalen Rechtsfolgen, die an die Bewertungen oder Kennzeichen geknüpft werden – besseren Schutz von Kindern und Jugendlichen. Ein medienübergreifendes System stellt Kohärenz sicher und vermeidet die Entstehung von schwer vermittelbaren Kennzeichnungsunterschieden. Gleichzeitig verbessern sich die öffentliche Wahrnehmbarkeit und die Akzeptanz des Systems.

Für die Implementation einer übergreifenden Altersklassifizierung und -kennzeichnung kann das niederländische Kijkwijzer-System als Vorbild dienen: Prüfer werden von NICAM ausgebildet, Medieninhalte anhand von medienspezifischen Fragebögen bewertet und mit medienübergreifend einheitlichen Labels gekennzeichnet. Die privatrechtlich organisierte und gemeinsam von Staat und Wirtschaft finanzierte Stelle NICAM wird bei ihren Aktivitäten von einem staatlichen Regulierer beaufsichtigt und unterliegt regelmäßigen Berichtspflichten. Die Kijkwijzer-Label bestehen nicht nur aus einem Alterskennzeichen, sondern enthalten in Form einfacher Symbole auch inhaltliche Deskriptoren, die den Grund für die Einstufung verdeutlichen. Auch Finnland hat das NICAM-Modell bei der Reform des gesetzlichen Rahmens ebenfalls übernommen und an nationale Eigenheiten angepasst. Bei einer zentralen Vorgabe der Risiken, Bewertungsmaßstäbe, (Weiter-)Entwicklung der Fragebögen und beim Beschwerdemanagement werden dort systematisch Fachleute einbezogen.

### 8.5.2 Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion

Die Schaffung einer medienübergreifenden Alterskennzeichnung von (audiovisuellen) Inhalten wurde in der ersten Welle von Gruppendiskussionen als ein für den Endverbraucher möglichst einfaches und nachvollziehbares Modell stark befürwortet. Bisher finden sich in der Schweiz verschiedene Altersklassifikationssysteme und kaum Regulierung im Bereich des Rundfunks. Insofern lag der Fokus in den Gruppendiskussionen der zweiten Welle auf der Umsetzbarkeit eines solchen konvergenten Systems.

Der Vorschlag einer einheitlichen Altersklassifikation, welche für verschiedene Medien die gleichen Altersklassen und Symbole benutzt, polarisierte die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer jedoch. Die Befürworter dieses Vorschlags begründen ihren Standpunkt mit der Möglichkeit einer einheitlichen Kommunikation und einer „Entrümpelung der unterschiedlichen Logos und Kennzeichen“ (Arianne Gambino), die zu einem besseren Verständnis und einer höheren Bekanntheit gerade bei den Eltern als Kernzielgruppe führen würde:

*„Ich kenne das Kijkwijzer-System von Holland. Ich persönlich würde einen solchen Vorschlag sehr begrüßen. Mir geht es darum, dass für den Endkonsumenten eine einheitliche Symbolik einfach zu kommunizieren ist. Mit einem ähnlichen Logo-Programm und ähnlichen Inhaltsdeskriptoren lassen sich Altersklassifikationen sehr einfach kommunizieren und die verschiedenen Bevölkerungsschichten, insbesondere die Eltern erreichen“ (Peter Züger).*

Gegen ein medienübergreifendes Altersklassifikationssystem sprach sich insbesondere Franz Woodtli aus, da sich die verschiedenen Medien mit ihren unterschiedlichen Inhalten nicht vergleichen ließen. Zudem schätzt er die damit verbundenen Kosten für die Änderung des Vorspanns bei der großen Anzahl jährlich neu veröffentlichter Videos in der Schweiz als zu hoch ein.

Marc Flückiger formulierte eine differenzierte Sichtweise auf die Frage nach einer einheitlichen Altersklassifikation. Falls er ein System auf der grünen Wiese entwickeln könnte, würde er ein medienübergreifendes System mit einer Altersfreigabe über alle Medien begrüßen. Falls man von den bestehenden Gegebenheiten ausgehe, sehe dies anders aus:

*„Wenn man nicht bei null beginnt, die kulturellen Unterschiede berücksichtigt und den gut schweizerischen Kompromiss im Fokus hat, dann würde ich eigentlich möglichst viel von bestehenden Erfahrungen in anderen Ländern übernehmen. Ich habe gar keine Probleme, dass wir uns an FSK orientieren, aber die Möglichkeit zu feineren Alters-Abstufungen haben. Diese feinere Abstufung der FSK-Alterskategorien wurde bei der Vernehmlassung in Kantonen und Kommissionen denn auch von Vielen als zentrale Voraussetzung für die Zustimmung zur Vereinbarung genannt“ (Marc Flückiger).*

Allerdings gibt es bei der Umsetzung auch Probleme, die insbesondere aus dem Umstand erwachsen, dass die Jugendschutzsysteme der umliegenden Staaten mit ihren eigenen Kennzeichen zusätzlich in die Schweiz „einstrahlen“. Ein zusätzliches Problem sieht er darin, dass von ausländischen Systemen wie der FSK nur einzelne Teile übernommen würden:

*„Es wird zum Beispiel unterschlagen, dass für FSK-Freigaben Filme in Deutschland angepasst werden, damit sie eine tiefere Alterseinstufung erhalten. In der Schweiz laufen dann aber nicht zwingend die in Deutschland angepassten Filme, sondern die Originalfilme aus den USA. Ein weiteres Problem ist, dass ein ziemlich hoher Anteil im jetzt gültigen Ablaufprozess in der Schweiz noch gar keine FSK-Freigabe hat, wenn er in die Schweiz kommt“ (Marc Flückiger).*

Um eine höhere Konsistenz und eine gewisse Harmonisierung der (Selbst-)Regulierung zu erreichen, fordert er einen Rechtsrahmen für eine Ko-Regulierung. In einem solchen System sollte seiner Meinung nach die Branche eingebunden werden. Die Zertifizierung sollte ein nach einem tripartiten Modell gebildetes Gremium vornehmen, welches mit Vertretern der Branche, der Behörden und mit unabhängigen Experten besetzt ist.

Eine Ko-Regulierung wünschen sich auch die Branchenvertreter. Sie sehen am bestehenden System zum einen das Problem darin, dass die Verbände Branchenakteure nicht zur Mitarbeit in der Selbstregulierung verpflichten können. Es würden Instrumente fehlen, um beispielsweise Unternehmen, die den Branchenverband verlassen aber weiterhin von dessen Selbstregulierung z. B. durch Verwendung der Logos profitierten, zum Mitmachen zu bewegen. Zudem würden immer mehr Betriebe ihre Ländergesellschaften auflösen und den Schweizer Markt vom Ausland her bearbeiten, ohne sich um lokale Selbstregulierung zu kümmern. Ein Rechtsrahmen zur Schaffung einer Ko-Regulierung könne Trittbrettfahrern verhindern und internationale Unternehmen in die Regulierung mit einbinden.

Ebenfalls befürworten die Branchenvertreter, dass der Video-on-Demand-Bereich und das lineare Fernsehen stärker von Jugendschutzmaßnahmen erfasst werden: „Ich würde mir natürlich wünschen, dass da im Bereich von Fernsehen, und Video-on-Demand ähnliche Qualitätsstufen erlangt werden, wie wir es bereits in der Games-Branche haben“ (Peter Züger). Als spezifische Maßnahme für den Video-on-Demand-Bereich befürwortet die Mehrheit der Diskussionsteilnehmer ein Zugangssystem,

lehnt jedoch ein Modell mit zeitlichen Beschränkungen ab. Für den (linearen) Fernsehbereich ist Ari-  
anne Gambino gegenüber der Kennzeichnung der Programme offen, fordert aber, dass ein solches  
System flexibel bleibe und wirtschaftlich effektiv sein müsse.

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass unterschiedliche Altersklassifikationssysteme für teil-  
weise die gleichen Inhalte in einer konvergenten Medienwelt wenig Sinn ergeben. Länder wie die  
Niederlande und Finnland stellen hier unter Beweis, dass sich entsprechende Systeme mithilfe von  
Ko-Regulierung implementieren lassen und funktionieren. Dennoch verdeutlichen die Gruppendiskus-  
sionen, dass gegenüber dem Vorschlag einer konvergenten Altersklassifikation Vorbehalte bestehen  
und bei einer allfälligen Umsetzung mit Widerstand aus zumindest einem Teil der Branche zu rechnen  
ist.

Soweit von einigen Branchenvertreterinnen und -vertretern die Anwendbarkeit eines einheitlichen  
Klassifikationssystems auf unterschiedliche Medien infrage gestellt wird, geht diese Kritik am Kern  
des Vorschlages vorbei. Systeme wie NICAM/Kijkwijzer in den Niederlanden bieten lediglich eine ein-  
heitliche Kennzeichnungsinfrastruktur, die eine Harmonisierung der *Altersstufen und benutzten Sym-  
bole* (Alterskennzeichen und inhaltliche Deskriptoren, die die Alterseinstufung begründen) erlaubt. In-  
halte – seien dies Filme oder Games – werden in einem solchen System auch weiterhin nach medi-  
enspezifischen Kriterien beurteilt. Neben diesem inhaltlich begründeten Argument ist auch mit inte-  
ressenpolitisch motiviertem Widerstand gegen ein konvergentes System zu rechnen, da eine Umstel-  
lung naturgemäß gewisse Anpassungen bestehender Systeme notwendig macht. Für den Umstieg  
auf ein konvergentes System müssten insoweit jedenfalls Übergangsregelungen berücksichtigt wer-  
den.

Trotz der in den Diskussionen angesprochenen Vorbehalte erscheint es insgesamt angebracht zu  
sein, am Vorschlag einer konvergenten Alterskennzeichnung festzuhalten. Die Verwendung einheitli-  
cher Symbole weist den unschätzbaren Vorteil auf, dass gegenüber den Mediennutzerinnen und  
-nutzern eine konsistente Kommunikation und Ansprache möglich wird. Dies ist eine zentrale Anfor-  
derung, um die Bekanntheit der verwendeten Logos zu steigern, und erziehungsberechtigten Perso-  
nen eine erleichterte Hilfestellung bei der Entscheidung zu geben, welche Medieninhalte sie den in  
ihrer Obhut stehenden Kindern und Jugendlichen zugänglich machen möchten.

Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Fall einer konkreten Umsetzung eine Reihe von  
Fragen zu lösen wäre. Insbesondere müsste ein Umgang mit kulturbedingten Unterschieden zwi-  
schen den verschiedenen Sprachregionen, der Einstrahlung von Inhalten aus den Nachbarländern  
(im Fernsehsektor) und der traditionell föderalen Zuständigkeit im Jugendschutz gefunden werden.  
Dabei ist explizit darauf hinzuweisen, dass trotz zu erwartender sprachregionaler Unterschiede auf  
die gleiche Kennzeichnungsinfrastruktur zurückgegriffen werden könnte. Einheitliche Symbole verun-  
möglichen nicht, dass Inhalte in den verschiedenen Sprachregionen unterschiedlich eingestuft werden  
und die Gegebenheiten im jeweils angrenzenden Großstaat (Deutschland, Frankreich, Italien) berück-  
sichtigt werden. Dies würde sich auch tatsächlich anbieten, um inländische Anbieter nicht zu benach-  
teiligen und die Endkonsumenten nicht zu verwirren (z. B. gleiche Ausstrahlungsschranken und Al-  
terskategorien für Fernsehsender in der Romandie wie für einstrahlende französische Sender).

Auf den ersten Blick überraschend scheint, dass alle Diskussionsteilnehmerinnen und  
-teilnehmer die in den Handlungsempfehlungen formulierte Forderung nach einem ko-regulativen  
System begrüßen. Eine solche Lösung würde es erlauben, die gesamte Branche auf Jugendmedien-

schutz zu verpflichten und gleichzeitig die Beteiligung der Branche und Flexibilität bei der Klassifikation von Inhalten durch Elemente der Selbstregulierung weiterhin aufrecht zu erhalten. Dies würde es ebenfalls erlauben, die bislang nicht oder kaum regulierten Bereiche Video-on-Demand und lineares Fernsehen in eine entsprechende Regelung miteinzubeziehen und die Anbieter auf eine Zugangskontrolle respektive bestimmte Ausstrahlungszeiten und eine Kennzeichnung ihrer Programme zu verpflichten. Gleichzeitig würde eine Ko-Regulierung die Durchsetzung bestimmter Mindeststandards erlauben (beispielsweise eine Verwendung von FSK-Alterseinstufungen nur bei entsprechend bearbeiteten Filmen).

Interessen der betroffenen Medienindustrien können als Hürde für die Implementation einer konvergenten Altersklassifikation erachtet werden. Home-Entertainment-, Kino- und Spieleindustrie kennen derzeit unterschiedliche Systeme. Für Fernsehsender besteht nur die Vorgabe, durch die Wahl der Sendezeit dafür zu sorgen, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre Entwicklung gefährden. Einzig die Sender der SRG SSR gehen hier weiter (indes ohne unabhängige Kontrolle der Einhaltung). Eine Verständigung der verschiedenen Branchen auf ein gemeinsames System dürfte insoweit – auch wegen der durch die Vielzahl der Medieninhalte entstehenden Kosten – ohne öffentlichen Druck oder staatliche Unterstützung, etwa durch die angesprochene Zentralstelle (siehe Empfehlung 3) kaum herbeigeführt werden können.

Ein weiteres Problem für eine einheitliche Regulierung stellen Kleinstaatlichkeit und Mehrsprachigkeit dar. Deutsche, französische und italienische Fernsehsender vereinen hohe Marktanteile auf sich. Diese Sender haben sich an je unterschiedliche Vorgaben zur Ausstrahlungszeit und Altersklassifikationssysteme zu halten. Eine gesamtschweizerische Regulierung hat diesen Unterschieden in den verschiedenen Landesteilen Rechnung zu tragen, da ansonsten unterschiedliche Systeme für in- und ausländische Sender zur Anwendung kommen, was nicht im Sinne eines einfachen und den kulturellen Unterschieden angemessenen Systems sein kann. Abhilfe kann ein System ähnlich dem australischen Ansatz schaffen, welches schweizweite Altersgruppen und -kennzeichen als Infrastrukturdienstleistung vorsieht, an die die einzelnen Kantone kantonseigene Rechtsfolgen knüpfen können (z. B. im Hinblick auf verpflichtende Kennzeichnungs- und Abgabebeschränkungen, s. auch Huegeli/Bolliger 2015: 80). Eine weitere Option ergibt sich ggf. dort, wo sich auf internationaler Ebene einheitlich Formen elektronischer Alterskennzeichen etablieren (vgl. das MIRACLE-Projekt), die ein Schweizer System sich einfach zu Nutze machen könnte. Hier sind insgesamt unterschiedliche Pfade denkbar, die weiter mit den betroffenen Akteuren und Entscheidern zu erörtern sind.

**Handlungsempfehlung 5**

Alterskennzeichen kommt nicht nur eine zentrale Informations- und Orientierungsfunktion im Jugendschutz zu, sie bilden auch den wichtigsten Anknüpfungspunkt weiterer Regelungen wie z.B. Abgabe- oder Zugangsbeschränkungen. Zur Schaffung eines aus Eltern- und Nutzersicht nachvollziehbaren, einheitlichen und mit gleichen Altersstufen und Kennzeichen arbeitenden Systems empfiehlt sich die Institutionalisierung einer medienübergreifenden Alterskennzeichnung von Inhalten durch eine Ko- oder Selbstregulierungsorganisation, die die Altersbewertungen den Kantonen ggf. als Infrastrukturleistung zur Verfügung stellt. Die einheitliche Kennzeichnungsinfrastruktur ermöglicht gleiche Altersstufen und Alterskennzeichen, aber nicht zwingend eine Prüfung und Bewertung verschiedener Medieninhalte/-gattungen anhand identischer Kriterien und Maßstäbe. Innerschweizerische Brüche bzgl. des gleichen Inhalts muss dabei allerdings auch das zukünftige System ertragen (können), da unterschiedliche Kulturen und Einstrahlungen aus Nachbarländern auch von einem solchen System nicht abgebildet werden können. Ziel eines solchen Systems ist insoweit eine im Hinblick auf die Altersgruppen konsistente Kennzeichnung und (gestalterische) Label-Homogenität über Medientypen und Medieninhalte hinweg. Zu achten wäre bei einer Umsetzung aber auf Übergangsregelungen bzgl. der Altkennzeichen.

**8.6 Verbesserte Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen****8.6.1 Herleitung der Empfehlung**

Altersklassifikationssysteme sind eine wichtige Voraussetzung für daran anknüpfende Schutzinstrumente, die Kindern und Jugendlichen den Zugang zu ungeeigneten Inhalten erschweren. Während im Rundfunk durch die Sendezeit (oder im Pay-TV durch Verschlüsselung und technische Vorspernung) der Zugang von Minderjährigen zumindest theoretisch kontrolliert werden kann, ist dies bei Datenträgern und Online-Angeboten schwieriger. Zwar ist eine Verkaufskontrolle bei Games und DVDs kein Garant dafür, dass die entsprechenden Inhalte nicht von Kindern und Jugendlichen rezipiert werden können. Jedoch stellen entsprechende Verpflichtungen des Einzelhandels und eine Schulung des Verkaufspersonals in der Praxis wichtige Zugangshürden dar. Bei Online-Angeboten – sowohl solche mit ungeeigneten Darstellungen als auch Plattformen für Individualkommunikation – hingegen entfällt eine solche abgabebezogene Kontrolle. Bestehende Zugangsschranken lassen sich zudem teilweise einfach umgehen (vgl. Dreyer et al. 2013: 7ff.; 14; Genner et al. 2013: 32, 36; Huegli/Bolliger 2015: 86; Latzer et al. 2015: 165; BSV 2010: 7; Wassmer 2015). Durch die zunehmende mobile Nutzung des Internets durch Kinder und Jugendliche wird eine elterliche Kontrolle dabei zusätzlich erschwert (vgl. Dreyer et al. 2013: 25, 37; Hermida 2013: 5).

Entsprechend gewinnen technische Lösungen an Bedeutung für Jugendschutzsysteme, etwa in Form von anbieterseitigen technischen Zugangshürden wie Altersverifikationssystemen (Abfrage von Kreditkarten- oder Ausweisnummern, z.B. Großbritannien, Deutschland; vgl. Latzer et al. 2015: 208), von providerseitigen altersbasierten Sperrlisten (Großbritannien; kritisch Huegli/Bolliger 2015: 86) sowie von nutzerseitigen Filterprogramme, die z. B. auf anbieterseitige elektronische Alterskennzeichen aufsetzen (Deutschland; s. auch Latzer et al. 2015: 173). Als ergänzende Maßnahmen könnten Anbieter von Social-Media-Plattformen oder anderen Onlineanwendungen über Reputations- und andere Anreize dazu gebracht werden, verstärkt technische Lösungen wie Kontaktsperreschalter einzuführen.

Entsprechende Instrumente können sowohl in einem rein staatlichen als auch in ko- oder selbstregulativen Modellen eingeführt werden.

### 8.6.2 Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion

Die Branchen- und Verwaltungsakteure beurteilen die Wirksamkeit von **Zugangskontrollen zu DVDs, Blu-Ray-Discs und Games im physischen Handel** unterschiedlich. Die Branchenakteure sind der Meinung, dass die Zugangskontrollen gut funktionieren, wobei eine positive Rate von 70-80 % erreicht wird. Grundsätzlich sei der Handel auf ein positives Image bezüglich Jugendmedienschutz angewiesen; kein Unternehmen in der Schweiz könne es sich leisten, aufgrund mangelnder Umsetzung des Jugendschutzes in die öffentliche Diskussion zu gelangen. 20-30 % der Unternehmungen können mit dem Code of Conduct jedoch nicht erreicht werden, wobei von Branchenakteuren angemerkt wird, dass sich grenzwertige Inhalte, die der Strafnorm unterstellt sind, im Promillebereich befänden. Auch würden für die wirksame Umsetzung der Zugangskontrollen viele Ressourcen der Branche (auch für die Schulung) zur Verfügung gestellt. „Wir sehen, dass die Aufwände, die von uns getragen werden ziemlich signifikant sind. Viele Händler, insbesondere Ketten, haben Kassensysteme implementiert, in den letzten paar Jahren viele Investitionen getätigt und es werden Testkäufe gemacht“ (Peter Züger). Trotzdem werden auch von den Branchenakteuren Schwierigkeiten im Bereich der Zugangskontrollen eingeräumt, bspw. dass das Verkaufspersonal große Schwierigkeiten hat, wenn sie nach den Ausweisen der Jugendlichen fragen.

*„Ich gebe das Trägermedium meinem älteren Kollegen und der kauft es dann. Oder ich gehe zu einem anderen Laden oder der Vater steht daneben und sagt, man soll jetzt das Spiel verkaufen. Bei der ‚letzten Meile‘ haben wir das größte Problem, nicht bei den Systemen, bei der Prävention und der Schulung“ (Peter Züger).*

Der Verwaltungsvertreter beurteilt die Situation skeptischer und verweist darauf, dass die Resultate von Testkäufen zeigen, dass „der Code of Conduct in Bezug auf die Zugangskontrollen eben ungenügend umgesetzt wird“ (Marc Flückiger). Insgesamt sei der Code of Conduct, so wie er heute inhaltlich ausgestaltet ist, ungenügend. Obschon die vermehrte Schulung des Verkaufspersonals oder technische Kassensysteme etwas bringen können, „nehmen in den letzten Jahren die Zahlen von unrechtmäßigen Verkäufen wieder zu, dies auch in anderen für den Kinder- und Jugendschutz relevanten Bereichen wie Alkohol oder Tabak“ (Marc Flückiger). Als wirksames Mittel dagegen wird vor allem eine härtere Sanktionierung vorgeschlagen.

*„Meines Erachtens gibt es nur ein Mittel, das für bessere Zugangskontrollen wirklich wirksam ist, das ist eine konsequente Sanktion. Zu Beginn wird mit Testkäufen aufgrund der Sensibilisierung etwas bewirkt, doch nach einer gewissen Zeit steigen die Zahlen wieder an. Wir alle funktionieren so. Wenn ich eine Buße habe, weil ich bei Rot über die Ampel fahre, ist das eine anderes Ding, als wenn ich zehnmal darüber fahre und einen netten Brief erhalte, in dem steht, ich soll doch bitte nicht bei Rot über die Ampel fahren“ (Marc Flückiger).*

Auch hinsichtlich des **Onlinehandels mit DVDs, Blu-Ray-Discs und Games** unterscheiden sich die Einschätzungen in Bezug auf die Erfolgchancen von Zugangskontrollen. Auch wenn technische Systeme unterlaufen werden können, zeigt sich Marc Flückiger von deren Notwendigkeit überzeugt. Die Forschung zeige,

*„dass wenn man Zugangsschwellen setzt, der größere Teil der Heranwachsenden erreicht wird, beziehungsweise dass Wirksamkeit in Bezug auf die beabsichtigten Ziele entsteht. Auch wenn es immer noch einen Teil gibt, der sich einen Sport daraus macht, diese Zugangskontrolle zu unterlaufen“ (Marc Flückiger).*

Die Branchenakteure betonen, dass im physischen Handel und im Onlinehandel gleich hart durchgegriffen werden muss, sehen aber vor allem Umsetzungsprobleme und beurteilen den technischen Schutz als unvollständig: „Inzwischen kriegt man Kreditkarten auch unter 16 Jahren. Das ist ein gewisser Schutz, aber nicht ein perfekter“ (Peter Züger). Es wird insbesondere eingewendet, dass keine staatlich zertifizierte Software für Altersverifikationen in Onlineshops vorhanden sei; man könne entsprechend Unternehmen nicht nötigen, Jugendschutzprozesse in deren Systeme zu implementieren, wenn es die entsprechende Software nicht gibt. Zudem werden Ressourcenprobleme angeführt. Insbesondere für kleinere Shops bestehe ein enormer finanzieller Aufwand: „Es kostet schnell ein paar 10'000 Franken, um eine Software zu entwickeln. Wenn es Module gäbe, die das wesentlich vereinfachen könnten, oder die bereitgestellt würden, dann könnte das eine Beschleunigung bringen“ (Peter Züger).

Bei der Regulierung des **Zugangs zu Video-on-Demand-Angeboten** besteht ebenfalls eine gewisse Divergenz zwischen Branche und Verwaltung. Insbesondere Ausstrahlungszeiten werden von der Branche als eine gegen die Geschäftsinteressen laufende Art der Zugangsregelung beurteilt: „Video-on-Demand ist nicht mehr Video-on-Demand, wenn es Zeiteinschränkungen gibt. Das muss man einfach sehen. Es ist ja auch ein Geschäftsmodell der Zukunft“ (Arianne Gambino). Der Vertreter der Verwaltung hingegen ist der Meinung, dass Zeiteinschränkungen nur dann nicht notwendig sind, wenn die technischen Systeme wirklich in der Lage sind, das Alter valide zu verifizieren. Wenn man keine technischen Zugangskontrollen habe, dann seien Zeiteinschränkungen eine Möglichkeit, „aber sicher die schwächere, weil Jugendliche sich sowieso anders verhalten“ (Marc Flückiger).

Obschon bei der Beurteilung der momentanen Situation im Bereich der Zugangskontrollen von audiovisuellen Inhalten keine Einigkeit zwischen Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern besteht, ist ein wesentlicher Konsens vorhanden, was die **Etablierung einer gesetzlichen Grundlage** für Zugangskontrollen betrifft. Eine solche würde es der Branche erlauben, ihre selbst gesetzten Regeln besser durchzusetzen.

*„Ich glaube, es wäre wichtig, dass wir im Bereich der Zugangskontrollen die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen haben, um den Verkaufsstellen klarzumachen: Schaut, Alterskontrollen sind jetzt gesetzlich gefordert. Es würde uns helfen, einen richtig guten gesetzlichen Rahmen zu haben, der den Handel und insbesondere den Onlinebereich künftig besser verpflichtet“ (Peter Züger).*

Ohne eine solche gesetzliche Basis für Selbstregulierung könnten die Branchenverbände aus ihrer Sicht lediglich Kontakt aufnehmen, die Händler mit den Codes of Conduct konfrontieren und an die Unternehmen appellieren. Zudem würde eine rechtliche Grundlage dazu führen, dass alle Unternehmen gleich lange Spieße haben.

*„Wir werden es auch mit Millionen nicht hinkriegen, 100 % der Unternehmen zu verpflichten. Das ist unfair und schädigt die 70 oder 80 % der Unternehmen, die den*

*Jugendmedienschutz wirklich ernst nehmen. Wir gefährden diese, wenn wir nicht sicherstellen können, dass wir die restlichen 20 oder 30 % noch verpflichten können“ (Peter Züger).*

Marc Flückiger teilt die Einschätzung, dass es eine klare gesetzliche Grundlage brauche. Denn letztlich gehe es um Fragen der Wirtschaftlichkeit und wenn ein „Unternehmen nicht einverstanden ist, tritt es einfach aus dem Branchenverband aus“. Mit einer gesetzlichen Grundlage könnte somit die Durchsetzung des Codes of Conduct verbessert werden.

Auch bezüglich Kooperationen und einer zentralen Stelle in Bezug auf Schulungen, Testkäufe etc. besteht ein Konsens zwischen den Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern. „Das kostet uns Personal und finanzielle Ressourcen. Wenn wir das besser bündeln können und wenn es einfach über eine zentrale Stelle funktionieren würde, dann sollte man das tun“ (Peter Züger). Zudem hätten die Branchenvertreter auch keine Einwände gegen eine Ressourcenbeteiligung des Staates für Schulungen des Verkaufspersonals.

Von Seiten der Branchenakteure wird weiter darauf verwiesen, dass die Eltern im Jugendmedienschutz ebenfalls gefordert sind. „Es bringt nichts, wenn man Produkte sauber ausgezeichnet und verkauft hat, es den Eltern aber völlig Wurst ist, wer dann diese Inhalte konsumiert“ (Peter Züger). In dieser Hinsicht wird von der Privatwirtschaft angeführt, dass Sensibilisierungsmaßnahmen verstärkt werden sollen, um auch die Eltern in die Pflicht zu nehmen.

Aber auch von audiovisuellen Inhalten und Games abgesehen stellt sich die Frage nach einer Zugangskontrolle zu Onlineinhalten generell. In Bezug auf das etablierte **Notice-and-Take-Down-Verfahren für illegale Inhalte** wird von den DiskussionsteilnehmerInnen kein Handlungsbedarf gesehen. „Das Verfahren funktioniert bei den Hosting-Providern in der Schweiz gut“ (Michael In Albon). Auch seien nur wenige Fälle zu bearbeiten. Allerdings werden den Providern künftig nicht nur Sperrlisten für kinderpornografische Inhalte, sondern auch für Gewalt- und Tierpornografie zur Verfügung gestellt. „Ob das übernommen wird, werden wir noch sehen“ (Yves von Rotz). Eine Ausweitung über illegale Inhalte hinaus wird aber von allen Akteuren abgelehnt:

*„Ein Gesetz zu schreiben, ist das kleinste Problem. Das Gesetz muss danach auch umsetzbar sein. Bei dem stetig wachsenden Inhaltsangebot müssten sie jeden Zweifelsfall (angemessener/unangemessener Inhalt) juristisch abklären lassen. Und das ist nicht praktikabel. Heute haben Sie die Situation, dass sich die Branchen selber darum kümmern. Sie können das ein Stück weit auch nach eigenem Gusto machen, sprich mit sehr wenig administrativem Aufwand. Und das funktioniert“ (Michael In Albon).*

Einen Konsens über illegale Inhalte hinaus zu finden, sei auch überaus schwierig: „Diesbezüglich zu zensurieren oder zu sperren wird nicht akzeptiert werden, weder von den Providern, noch von den Nutzern“ (Yves von Rotz).

Bezüglich einer **Kontrolle des Zugangs zu legalen Inhalten**, die aber als für Minderjährige schädlich erachtet werden, wird von den Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern auf einen Bundesgerichtsentscheid (BGE 131 IV 71) verwiesen, der festlegt, dass eine einfache Altersabfrage, die weggeklickt werden kann, nicht genügt, um den Jugendschutz zu gewährleisten. Allerdings hat das Bundesgericht sich nicht dazu geäußert, „was effektiv notwendig ist, oder was dann genügen würde. Aber meiner Meinung sollte die Abfrage von Kreditkartennummern eigentlich funktionieren. Das ist auch

das, was wir den Betreibern raten“ (Yves von Rotz). Zudem seien technische Systeme mit Kreditkarten „insofern gut, weil kein Unterbruch der Onlinenutzung durch eine Registrierung auf einer Poststelle notwendig ist“ (Yves von Rotz). Indes müssten – auch wenn technisch Vieles machbar sei – Zugangskontrollen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen immer gegen andere Interessen abgewogen werden:

*„Also wenn China – als negatives Beispiel – den Zugang zu Daten über Zensur einschränkt, dann ist das für die Schweiz technisch wohl auch möglich. Das Problem ist die Verhältnismäßigkeit und das wiederum ist eine politische Frage. Wie viel ist uns der Kinder- und Jugendschutz wert und wie viel ist uns die Wirtschaftsfreiheit wert. Ich finde es einfach schwierig, wenn der Eingriff politisch gefordert wird, aber dann in der praktischen Umsetzung die Werkzeuge, die es dazu braucht, fehlen oder die Umsetzung zu wenig ernst genommen wird“ (Marc Flückiger).*

Branchenvertreter verweisen darauf, dass Altersverifikationssysteme keinen hundertprozentigen Jugendschutz garantieren können. Zudem sei zu bedenken, dass jeweils „ein Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Komfort“ (Michael In Albon) besteht. Für die Kunden ist mit solchen Systemen jeweils ein Mehraufwand verbunden. „Für die Anbieter wären zusätzliche Verifikationsprozessschritte auf jeden Fall weniger lukrativ. Bei jedem Provider würde das ins Geld gehen, besonders bei den kleinen Anbietern. Und der Nutzer hätte eine zusätzliche Sicherheitshürde zu nehmen – besteht hier die Bereitschaft? Ich weiß es nicht“ (Michael In Albon). Als elegante Lösung wird die SuisseID vorgeschlagen, wenn auch mit Vorbehalten wegen möglicher Kosten.

Eine weitere Problematik für die Implementation einer Zugangskontrolle ist die Tatsache, dass viele Internetunternehmen ihren Sitz nicht in der Schweiz haben. Folglich müsse man „YouPorn dazu bringen, eine Eingangszertifizierung zu machen, die Schweizer Recht einhält. Feel free, kann ich da nur sagen“ (Jürg Aschwanden). Abhilfe schaffen könnten lediglich internationale oder zumindest europaweite Konventionen oder eine **Filterung durch die Internet Service Provider** selbst. Die Branchenvertreter wehren sich aber dagegen, dass Zugangsprovider Internetinhalte filtern und sperren.

*„Wir spielen nicht Zensur. Wenn jetzt wir die Adressaten hier wären, dann würden wir gezwungen, den ganzen Internetverkehr zwischen Ihnen und Ihnen zu analysieren, und zwar nicht nur auf Inhalte, sondern wer welche URL aufruft“ (Jürg Aschwanden).*

Aufgrund des Fernmeldegeheimnisses sowie des Überwachungsgesetzes, dürfen Access-Provider „nicht einfach den ganzen Verkehr untersuchen. Wir haben das Fernmeldegeheimnis und ein Überwachungsgesetz“ (Nadine Zollinger-Pittori). Entsprechend handeln Access-Provider nur auf Basis eines gerichtlichen Urteils. Auch die Praktikabilität eines solchen Modells wird bezweifelt, da man nicht weiß, welche Person den angemeldeten Internetzugang tatsächlich benutzt: „Ich kann doch nicht von jemandem verlangen, dass er jedes Mal, wenn er sich im Internet einloggt, seine Kreditkartennummer gibt“ (Jürg Aschwanden). Vielmehr sehen sie die Content-Provider in der Pflicht, entsprechende Altersverifikationssysteme zu implementieren.

Auch das englische Modell des „Opt out“, gemäß welchem pornografische Websites von den Internet Service Providern nur auf Verlangen der Nutzer freigeschaltet werden, wird von Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern als wenig gewinnbringend eingestuft. „Wenn wertvolle pädagogische Inhalte durch solche Filter ohne Gerichtsurteil gesperrt werden, liegt unter Umständen eine Verletzung der Informationsfreiheit vor“ (Nadine Zollinger-Pittori). „Im Endeffekt muss die Politik entscheiden, ob

das verhältnismäßig ist, aber damit killen Sie nicht nur Free-WLAN und Geschäftsmodelle, sondern eigentlich den Weg der Zukunft“ (Jürg Aschwanden). Chantal Billaud steht einer Filterlösung durch die Provider weniger ablehnend gegenüber: „Also wir hätten es lieber, wenn das staatlich reguliert wäre und sich die Eltern keine Gedanken darum machen müssten. Oder wenn zumindest auch für Laien handhabbare Lösungen bereit stünden. Jetzt müssen sie das, aber das ist eigentlich eine Zumutung respektive für Viele eine Überforderung. Natürlich entbindet keine technische Lösung oder Unterstützung Eltern, sich auch um die Medienkompetenz ihrer Kinder zu kümmern“. Sarah Genner könnte sich Filter bei Public WLAN vorstellen, obschon sie bezüglich der Wirksamkeit von technischen Maßnahmen ambivalent eingestellt ist.

*„In vielen Schulen ist ja auch Facebook gesperrt. Ich bin mir nicht so ganz sicher, ob das wirklich der Tod des Public WLAN wäre, wenn man da regulieren würde. Einen absoluten Schutz gibt es ohnehin nicht, aber dass man dann alle Maßnahmen gleich in den Wind schlägt, finde ich auch schade“ (Sarah Genner).*

**Nutzerseitige Filter** werden von allen Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern als nützlich betrachtet. „Wenn die Eltern bei ihren Kids die entsprechenden Filtereinstellungen vornehmen, dann funktioniert das auch“ (Jürg Aschwanden). Es werden aber Probleme angeführt: „Jeder Filter ist löchrig. Damit müssen wir umgehen, und wir können nicht argumentieren: weil Filter löchrig sind, machen wir nichts“ (Michael In Albon). Filter seien zudem vor allem bei jüngeren Kindern sinnvoll. Je älter das Kind, desto einfacher die Umgehung und entsprechend wichtiger die Vermittlung von Medienkompetenz. Da heute viele verschiedene Geräte parallel genutzt werden, werden insbesondere geräteübergreifende Filter von den Diskussionsteilnehmern als positiv betrachtet, obschon auch da Probleme wie beispielsweise die Verwendung von mobilem Internet bestehen. Zudem werden die Filter von den Eltern nicht genutzt. Lediglich 25 % der Eltern in der Schweiz haben nutzerseitige Filter installiert. „Die Eltern wissen nicht, dass das Thema relevant ist oder wie die Filter funktionieren“ (Michael In Albon). Und dies, obwohl bereits sehr viele Angebote für Eltern in Bezug auf Medienkompetenzvermittlung sowie die Sensibilisierung für Filtersoftware bestehen würden, die auch von der Branche bereitgestellt werden.

Zusammenfassend lässt sich die Position der meisten Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer wie folgt formulieren:

*„Es gibt eigentlich nur zwei Instanzen, die vorgeben können, was gefiltert wird. Bei der Grenzziehung „legal/illegal“ ist es sehr einfach, weil das ist eine juristisch beantwortete Frage, die die KOBİK sehr konsequent umsetzt. Die zweite Instanz ist der Nutzer selbst oder der gesetzliche Vertreter des Nutzers. Das kann nie ein Provider sein, und das kann nie eine andere privatrechtliche Organisation sein, die vorgibt und vorschreibt, was man im Internet sieht und was nicht. Man hat die Wahl: Entweder macht es der Staat, für alle gleich, dann sind wir beim englischen Modell, oder wir überlassen es dem einzelnen User“ (Michael In Albon).*

Ein weiteres Umsetzungshindernis sahen die Expertinnen und Experten darin, dass die Durchsetzung gegenüber ausländischen Anbietern in der Praxis nicht einfach ist: „Die großen Unternehmen wie Twitter und Google sind in den USA. Das macht eine Regulierung viel schwieriger. Ich würde aber nicht sagen illusorisch“ (Bertil Cottier). Als Strategie, um mit dem internationalen Charakter des Internets umzugehen, könne aber auch auf inländische Intermediäre zugegriffen werden: „Der Großteil

der Bevölkerung in der Schweiz benutzt einen Schweizer Intermediär – und den kann man verpflichten, Zugangsschranken einzurichten“ (Rolf Weber).

Die Gruppendiskussionen verdeutlichten, dass wie beim Altersklassifikationssystem für audiovisuelle Inhalte auch bei der damit zusammenhängenden Zugangskontrolle von allen Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern eine Ko-Regulierung befürwortet wird. Für DVDs, Blu-Ray-Discs und Games – ob nun im physischen Handel oder online vertrieben – sowie für Video-on-Demand wird eine funktionierende, aber nicht zu restriktive Altersverifikation als hilfreich erachtet. Für die existierenden Selbstregulierungsinitiativen der Branchen wird eine gesetzliche Grundlage gewünscht. Ob allerdings alle Akteure mit Ko-Regulierung die gleichen Vorstellungen verbinden, ist dabei unklar geblieben.

Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die bereits bestehenden Codes of Conduct würde Vorteile mit sich bringen – auch für die Branchen: Erstens wären mehr Verkaufsstellen in die Selbstregulierung eingebunden als heute, was einheitliche Wettbewerbsbedingungen mit sich bringt. Zweitens würde sich der durch die Regulierung entstehende Aufwand für die Branche in Grenzen halten, da man auf der Basis eines bereits bestehenden Regelwerks agieren könnte. Auf der Basis eines ko-regulativen Systems ließen sich Anforderungen an die Schulungen des Verkaufspersonals, Testkäufe, Kassensysteme, Altersverifikationssysteme genau definieren und durchsetzen. Drittens ist mit diesem System eine Sanktionierung von Fehlverhalten besser umsetzbar. Zu bedenken ist allerdings, dass ausländische Onlineshops, die in der Schweiz eine bedeutende Rolle spielen, nicht von dieser Ko-Regulierung erfasst wären. Allerdings halten sich Händler wie amazon.de in Deutschland auch an den geltenden Jugendmedienschutz und verkaufen Filme, die erst ab 18 Jahren freigegeben sind, nur nach einer Altersverifikation. Entsprechend bestünden durchaus Chancen auf eine funktionierende Zusammenarbeit. Zusammenfassend zeigt sich, dass ein konvergentes System der Ko-Regulierung für Altersklassifikation und Zugangskontrolle gut geeignet wäre, um den Jugendmedienschutz im Bereich audiovisueller Inhalte zu optimieren.

Im Bereich der Online-Inhalte besteht bezüglich des bestehenden Notice-and-Take-Down-Verfahrens (das nicht im eigentlichen Sinne eine Zugangskontrolle darstellt und sich auf illegale Inhalte bezieht) aufgrund der funktionierenden Umsetzung kein Handlungsbedarf. Weitergehende jugendschutzrelevante Notice-and-Take-Down-Verfahren, die sich auf legale Inhalte beziehen, würden insbesondere von Branchenakteuren als auch den Nutzern kaum unterstützt. Die Implementation solcher Verfahren würde somit auf großen Widerstand stoßen und begegnet auch objektiv Verhältnismäßigkeitsbedenken.

Weiter wurden Zugangskontrollen diskutiert, die sich auf legale, aber potenziell entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte beziehen. Zugangskontrollen auf der Ebene der Internet Service Provider werden von den Diskussionsteilnehmern mehrheitlich als inakzeptabel und/oder unpraktikabel beurteilt. Dagegen werden Zugangskontrollen auf der Ebene der Inhalteanbieter (z. B. Altersverifikation mittels Kreditkarte oder ID) oder nutzerseitige Filterprogramme als zielführender betrachtet, obschon auch diese technischen Maßnahmen Schwierigkeiten und Schutzlücken aus Sicht der Teilnehmer mit sich brächten. Bei den Eingangszertifizierungen besteht die Problematik der international tätigen Unternehmen, die sich schweizerischem Recht unterwerfen müssten, sofern in ihren Heimatstaaten keine äquivalente Regulierung besteht. Auf Seiten der Nutzer zeigt sich die Problematik der fehlenden Nutzung von Filterprogrammen. Obwohl viele Angebote für Filtersysteme sowie Informationsmaterialien bestehen, könnten vermehrte Informationskampagnen zum Einsatz kommen und nutzerseitige Lö-

sungen stärker kommunikativ begleitet werden, um den Einsatz von (geräteübergreifenden) Filtersystemen zu stärken und folglich das Schutzniveau im Jugendmedienschutz zu erhöhen. Gerade der Einsatz von Filterprogrammen muss aber mit Informationskampagnen dahingehend begleitet werden, dass Eltern die Grenzen der Filterwirksamkeit kennen, um den Umstand wissen, dass Filter kein Ersatz für Medienkompetenz sein können (s. auch Huegli/Bolliger: 86) – und dass ihnen die Möglichkeit verbleibt, sich auf informierter Basis und bewusst gegen den Einsatz zu entscheiden. Zudem gilt zu bedenken, dass technische Maßnahmen bei Kindern einen wirksamen Schutz gewährleisten können, bei Jugendlichen jedoch aufgrund von möglichen Umgehungsstrategien weniger.

### **Handlungsempfehlung 6**

Zur Stärkung der Codes of Conduct im Bereich der Abgabebeschränkungen wird empfohlen, die Inhalte der Selbstverpflichtungen rechtlich verbindlich zu machen. Die Anstrengungen der bereits in der Selbstkontrolle aktiven Unternehmen werden so honoriert und auf bisher untätige Akteure erweitert. Die Systematisierung von Schulungen und Kontrollen kann die in Empfehlung 3 angesprochene Koordinationsstelle vornehmen. Als Verbesserungsmöglichkeiten des Jugendschutzes im Internet bieten sich funktionierende Zugangsbeschränkungen an, etwa über Kreditkartenabfragen. Einen weiteren Baustein können nutzerseitige Filterprogramme bilden, die Eltern bei der Umsetzung ihrer Erziehungsverantwortung als Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Der Einsatz von Filterprogrammen muss aber kommunikativ begleitet werden.

## **8.7 Schaffung einer zentralen Jugendschutzombudsstelle**

### **8.7.1 Herleitung der Empfehlung**

Für Minderjährige wie Erziehungsberechtigte ist aufgrund der geteilten Zuständigkeiten und vielfältigen Angebote in Kantonen und Gemeinden häufig unklar, an welche Stelle man sich bei Problemen und Fragen im Themenbereich Jugendmedienschutz wenden soll. Entsprechend erscheint ein zentraler Ansprechpartner als Good Practice, z. B. in Form eines Sorgentelefon, Online-Angebots und ggf. Chatraums für Kinder und Jugendliche (z. B. Jugendschutzombudsmann), der Kindern und Jugendlichen einen altersgerechten Zugang zu Fachleuten mit Hilfs-, Beratungs- und Betreuungsangeboten anbietet (s. bspw. Polen).

Auch für Erwachsene wäre eine einheitliche Ansprech- und Meldestelle, die sich einfach bewerben lässt, von Vorteil. Diese Stelle könnte sich auch darauf beschränken, eine Triage der eintreffenden Anfragen an zuständige Stellen vorzunehmen (vgl. Großbritannien).

### **8.7.2 Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion**

Von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde in den Diskussionen zu bedenken gegeben, dass es bereits bestehende Stellen gibt (z. B. Telefon 143 und 147), an die sich Kinder und Eltern bei Problemen wenden können. Diese seien relativ bekannt und bei einer Umstellung bestehe die Gefahr, die Bevölkerung durch zusätzliche Angebote unnötig zu verwirren. Entsprechend brauche es keine ressourcenintensive neue Stelle, welche die bisherigen Organisationen ersetzt:

*„Wenn wir auf Feld 1 stehen würden, dann würde sicher der Vorteil einer einzelnen zentralen Stelle überwiegen, das ist schon so. Aber jetzt die bestehenden Strukturen über den Haufen zu werfen, hat mehr Nachteile als Vorteile“ (Yves von Rotz).*

Allerdings wird es durchaus als sinnvoll erachtet, die Kommunikation über bestehende Angebote zu intensivieren und eine Organisation einzurichten, die Anfragen und Beschwerden an die jeweils richtige Behörde oder Beratungsstelle weiterleiten kann:

*„Eine Koordinationsstelle, die eine Triage vornimmt wäre sinnvoll. Also beispielsweise eine Website, auf der man Probleme melden kann und dann – je nachdem um was für ein Problem es sich handelt – an Stellen wie MELANI, KOBİK, 143 etc. weitergeleitet wird“ (Michael In Albon).*

Das Problem heute sei nämlich, dass Eltern sich vor lauter Angeboten nicht mehr orientieren könnten und deshalb eine Orientierungsstelle benötigten: „Der Schlüssel wäre nicht, noch einmal ein neues Angebot zu schaffen, sondern über eine bestehende Stelle konsequent und sachgerecht zum Kinder- und Jugendmedienschutz zu kommunizieren“ (Marc Flückiger).

Die Frage nach einer solchen zentralen Anlaufstelle wurde teilweise auch mit Empfehlung 3 (Etablierung einer zentralen Koordinationsstelle für Jugendmedienschutz) in Verbindung gebracht. Für Erwachsene mit einem Interesse am Thema Jugendmedienschutz sei es wichtig, eine Stelle zu haben, an die man sich wenden könne. „Mit dem Programm ‚Jugend und Medien‘ ist eigentlich eine solche Stelle vorhanden. Das sollte man weiterführen“ (Peter Züger).

Insgesamt erwies sich die Schaffung einer Jugendschutzombudsstelle in den Gruppendiskussionen als wenig kontrovers. Zwar wird darauf hingewiesen, dass bestehende und gut eingeführte Angebote nicht konkurrenziert werden sollen, doch zielte der Entwurf der Handlungsempfehlung auch gar nicht darauf ab. Eine zentrale Stelle, welche eine Triage eingehender Anfragen vornimmt, würde von den Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern größtenteils begrüßt. Die Diskussion zeigte aber auch, dass sich eine solche Einrichtung nicht nur auf die Weiterleitung von Beschwerden und Betreuungsanfragen beschränken sollte, sondern Erziehungsberechtigte auch an geeignete Informationsangebote und medienpädagogische Einrichtungen weiterleiten könnte.

#### **Handlungsempfehlung 7**

Zur Verbesserung der Unübersichtlichkeit möglicher Ansprechpartner und zuständiger Akteure wird empfohlen, eine zentrale Kontaktstelle für Anfragen von Kindern, Eltern und Personen aus der Jugendarbeit zu etablieren und zu kommunizieren. Diese Stelle sollte in erster Linie eine Triage von Anfragen vornehmen und nicht in Konkurrenz zu bestehenden und bewährten Angeboten treten. Aufgabe der Stelle wäre neben der Weiterleitung an Hilfsinstitutionen bei Problemen oder Sorgen auch der Hinweis auf geeignete Informationsangebote und medienpädagogische Einrichtungen im Falle von Informationsanfragen.

## **8.8 Strafrecht, Persönlichkeits- und Datenschutz**

Im Hinblick auf mögliche Anpassungen/Modernisierungen des Strafrechts sind frappante Lücken nicht erkennbar (vgl. Huegli/Bolliger 2015: 86, 88, 90); eine Verschärfung des strafrechtlichen Rahmens birgt zudem das Risiko einer übermäßigen Kriminalisierung von Kindern und Jugendlichen – letztendlich um ihres eigenen Schutzes Willen. Jedenfalls in Teilen können Risiken der Beeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen durch Individualkommunikation mit Mitteln des bestehenden Strafrechts vermindert werden (vgl. Huegli/Bolliger 2015: 90f.).

Soweit eine Revision des bestehenden Konsumenten- und Datenschutzrechts gewünscht ist, wäre die Berücksichtigung der Vereinfachung und Anpassung der Vorgaben und die Steuerung in Bereichen angezeigt, in denen es insbesondere um die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen geht (z. B. Tracking, Profilbildung). Alternativ besteht ggf. die Möglichkeit einer Branchenselbstverpflichtung im Rahmen des IAB Frameworks (s. Kapitel 6.4).

#### **Handlungsempfehlung 8**

Eine Verschärfung des strafrechtlichen Rahmens im Jugendmedienschutz erscheint nicht angezeigt. Inwieweit bereichsspezifische kinderschützende Normen in das Konsumentenschutz- und/oder Datenschutzrecht aufzunehmen sind, ist abhängig von einer vorherigen Überprüfung der Notwendigkeiten kinderspezifischer Regelungen.

### **8.9 Verschränkung von Jugendschutz mit Förderung von Medienkompetenz**

Medienkompetenz ist eine wichtige Fertigkeit, die Kinder, Jugendliche und Erziehungsberechtigte erwerben sollten. Probleme des Jugendmedienschutzes können nicht alleine damit gelöst werden, dass versucht wird, Minderjährige vor jedem Zugang zu problematischen Inhalten und Angeboten zu bewahren. Vielmehr bedarf es auch eines reflektierten Umgangs mit Medien. In der heutigen Förderung von Medienkompetenz bestehen anerkanntermaßen Defizite (vgl. Genner et al. 2013: 36f.; BSV 2010: 10; Wassmer 2015).

Doch Medienkompetenzvermittlung kann nicht nur an die Eltern delegiert werden, die sich im Übrigen häufig durch ein fehlendes Problembewusstsein auszeichnen (vgl. BSV 2010: 5/12; Bundesrat 2009: 64-65; Hermida 2013: 8). Um Chancengerechtigkeit sicherzustellen, ist eine klare Verankerung von Medienkompetenz in der Schule notwendig. Nur über die Schule werden alle Kinder erreicht, unabhängig von Bildungsschicht und sozialem Hintergrund der Eltern und unabhängig davon, ob die Erziehungsberechtigten sich dem Thema Medienkompetenz von sich aus annehmen würden. Um die Lehrpersonen nicht zu überfordern, ist eine Ergänzung durch Peer-Education-Projekte oder durch Bildungsabschnitte denkbar, bei denen Vertreter der Selbst- oder Ko-Regulierung den Unterricht auf eigene Kosten gestalten (Bsp. Großbritannien). In Medienkompetenzkursen sollte dabei nicht die Bedienung elektronischer Geräte, sondern die kritische Nutzung von klassischen Medien und Social Media sowie das Vermitteln von Wissen über die Mechanismen des Datensammelns im Vordergrund stehen. Auch für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die andere über Social Media gemobbt oder belästigt haben, stellen Medienkompetenzkurse eine wichtige Intervention dar. So kann es gelingen, ein Sensorium für die Opfer zu entwickeln und verständlich zu machen, dass das Internet kein rechtsfreier Raum ist.

Dennoch: Die Förderung von Medienkompetenz macht nur *einen* Bestandteil des Jugendmedienschutzes aus; sie kann nicht dazu führen, dass Stakeholder, die sich an der Lösung von Problemen beteiligen, komplett entlastet werden. Eine zu starke Fokussierung auf Medienkompetenz anstelle eines beide Säulen umfassenden Regulierungsansatzes läuft Gefahr, Jugendmedienschutzprobleme zu individualisieren und allein auf die Seite der Haushalte zu delegieren. Die beiden Perspektiven und Ansätze müssen systematisch miteinander verschränkt werden (Bsp. Finnland).

Auch im Hinblick auf die Durchführung von Medienkompetenzmaßnahmen stellt sich die Frage der Finanzierung. Durch zeitlich begrenzte Projektfinanzierung geht nach Projektende aufgebautes Know-

how oft wieder verloren. Für eine nachhaltige Förderung von Medienkompetenz bedarf es daher einer nachhaltigen Finanzierung.

### **Handlungsempfehlung 9**

Ein modernes Jugendschutzsystem sieht regulatorische Maßnahmen und Medienkompetenzaktivitäten nicht parallel oder gar in Konkurrenz zueinander, sondern notwendigerweise miteinander verzahnt vor. Das kompetenziell und inhaltlich voneinander unabhängige Denken in den beiden Bereichen muss verzahnt werden. Im Hinblick auf die Risiken, die sich aus Individualkommunikation ergeben, erscheint das „stark machen“ von Kindern und Jugendlichen – auch mangels regulatorischer Anknüpfungspunkte – als zunehmend zentrale Maßnahme (vgl. Huegli/Bolliger 2015: 90f.).

## **8.10 Förderung kindgerechter Inhalte**

### **8.10.1 Herleitung der Empfehlung**

Um Medienkompetenz im Kindes- und Jugendalter zu erlangen, sind Medienumgebungen wichtig, die dem Entwicklungsstand der Jüngeren entsprechen und sie fordern, aber nicht überfordern. Dabei sind nicht nur im Fernsehen, sondern auch im Internet Inhalte für Kinder und Jugendliche wünschenswert, die den spezifischen Anforderungen von Kindern und Jugendlichen gerecht werden. Good Practice eines Jugendschutzsystems ist es insoweit, Anbieter oder Plattformen mit kind- bzw. jugendgerechten Inhalten im Internet unmittelbar zu fördern (Bsp. Deutschland) oder mit Hilfe eines Zertifizierungssystems zu unterstützen. Im Gegenzug für eine Zertifizierung können sich Plattformen beispielsweise verpflichten, auf die Verarbeitung nutzerbezogener Daten zu verzichten. Auch der Aufbau eines Advisor-Systems, das den Nutzerinnen und Nutzern die Empfehlung von kindgerechten Plattformen und Webangeboten erlaubt, kann dabei Unterstützung finden (Bsp. Österreich).

Als eine weitere Option könnte dem öffentlichen Rundfunk SRG SSR ein klarer Bildungsauftrag und die Verpflichtung zur Ausstrahlung pädagogisch wertvoller Sendungen für Kinder und Jugendliche auferlegt werden. Produktionsquoten für die ganze Fernsehbranche, wie sie etwa in Australien existieren, sind indes aufgrund der Kleinheit des Fernsehmarktes kaum angezeigt.

### **8.10.2 Beurteilung der Empfehlung im Rahmen der Gruppendiskussion**

Die Maßnahmen zur Förderung kind- und jugendgerechter Inhalte wurden von den Gesprächspartnern ambivalent beurteilt. Einig sind sich alle DiskussionsteilnehmerInnen darin, dass deutlich zwischen Angeboten für Kinder und Jugendliche zu unterscheiden ist und insbesondere für Kinder solche Inhalte zur Verfügung gestellt werden sollten. Bei Jugendlichen hingegen sind sie skeptisch, ob solche Angebote Akzeptanz finden würden, da solche Labels „dort ist langweilig“ bedeuten könnten und Jugendliche „ja auch ein bisschen die Grenzüberschreitung“ suchen würden (Chantal Billaud).

Mit Blick auf **Advisory-Systeme** wurde darauf hingewiesen, dass bereits Labels und Empfehlungen für wertvolle audiovisuelle und Onlineinhalte von in- und ausländischen Medien und Institutionen angeboten würden (z. B. durch Pro Juventute, spick.ch, zambo, Filmempfehlungen der Deutschen Film- und Medienbewertung FBW). Dennoch ist dies für einige Diskutanten kein Grund, auf entsprechende Maßnahmen gänzlich zu verzichten. Sie schlagen vor, existierende Angebote bekannter zu machen, entweder durch Hinweise (z. B. Link-Sammlungen) oder die bestehenden Angebote nach einer Prüfung mit einem Label zu versehen. Als weiterer Vorschlag wurde die internationale Zusammenarbeit

mit entsprechenden Institutionen im Ausland genannt. Allerdings sprach sich eine Diskussionsteilnehmerin dafür aus, dass die Schweiz trotz Kleinheit und Föderalismus in diesem Bereich auch einmal eine Vorreiterrolle einnehmen könne. Darüber hinaus dürften Advisory-Systeme nicht nur als Maßnahme aufgefasst werden, die sich alleine an Kinder richtet, sondern die auch für die Eltern eine wichtige Funktion einnehmen könne: „Da sehen die Mutter oder der Vater auf den ersten Blick, das ist eine Seite, die ist jetzt für Kinder geeignet“ (Yves von Rotz). Indes wurde auf das praktische Problem mit gekauften Empfehlungen (ähnlich wie bei Reiseportalen) hingewiesen.

Mehrere Diskussionsteilnehmer halten es für wichtig, dass **kinder- und jugendgerechte Inhalte** die Realität von Kindern und Jugendlichen abbilden und kein künstliches „Laborumfeld“ darstellen. Marc Flückiger hält beispielsweise crossmediale Angebote im Stil von Zambo für sinnvoll, weil sich diese am Nutzungsverhalten der Zielgruppe orientieren: „Solche Ansätze, von denen halte ich einiges, weil sie eben viel besser die Realität von Kindern und Jugendlichen abbilden, als wenn Erwachsene die Inhalte pädagogisch wertvoll entwickeln“ (Marc Flückiger). Bezüglich der Förderung solcher Inhalte zeichnet sich aber Widerstand durch die Branche ab. Die Vertreter der Videobranche lehnen Maßnahmen wie **Filmförderung** ab, da damit öffentliche Gelder für kaum genutzte und nicht amortisierbare Inhalte eingesetzt würden. Mit Blick auf eine Verankerung von Kindersendungen im **Auftrag des öffentlichen Rundfunks** vertrat Arianne Gambino die Ansicht, dass es schwierig sei zu bestimmen, was pädagogisch wertvolle Inhalte sind: „Pädagogisch mehr oder weniger wertvoll, das ist immer eine sehr subjektive Sache. Das restliche Programm beim SRF ist ja auch für Kinder; ein Dokumentarfilm abends um acht ist ja nicht ungeeignet für Kinder. Die Frage ist doch: Wo erreichen wir die Kinder? Wo schauen sie sich die Programme an? Ich glaube, das sind die viel wichtigeren Fragen.“

Neben der Bereitstellung kindgerechter Inhalte ist es für Michael In Albon wichtig, dass Jugendliche bewusst auch den Umgang mit ungeeigneten Inhalten erlernen:

*„Ich denke, es ist notwendig, dass Kinder und Jugendliche, die auch einmal auf ungeeignete Inhalte stoßen, lernen können, sich abzugrenzen. Wenn diese Gefahren aus dem Wahrnehmungsfeld des Kindes oder des Jugendlichen ausgegrenzt werden, dann ist nichts gewonnen, dann werden – glaube ich – mehr Probleme verursacht als gelöst“ (Michael In Albon).*

Die Vorschläge zur Schaffung eines Labels oder eines Advisory-Systems für kinder- und jugendgerechte Inhalte stieß bei den Diskussionsteilnehmern nicht auf grundsätzlichen Widerstand. Aus der teilweise geäußerten Skepsis lassen sich vielmehr wertvolle Schlüsse ziehen, worauf bei einer möglichen Umsetzung zu achten wäre: Bei entsprechenden Angeboten ist auf eine altersgerechte Ausgestaltung und Ansprache zu achten und explizit zwischen Angeboten für Kinder und Jugendliche zu unterscheiden. Die Angebote müssen zudem an die Nutzungssituation und die soziale Realität der Zielgruppe angepasst sein. Es erscheint zudem sinnvoll, eher die Form eines Metalabels oder eines Advisory-Systems zu schaffen, welches dazu dient, die bestehenden Angebote stärker bekannt zu machen.

Beim Vorschlag nach einer Förderung von kinder- und jugendgerechten Inhalten durch stärkere Verpflichtung der SRG SSR auf entsprechende Programmleistungen oder durch Filmförderung ist von einem gewissen Widerstand der Branche auszugehen. Die Akzeptanz könnte vermutlich erhöht werden, wenn Regulierungsmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit der Fernsehsender und Filmindustrie mitberücksichtigt. Eine allfällige Umsetzung würde deshalb zunächst die Klärung weitergehender Fragen erfordern – insbesondere, wer solche Programme produzieren soll, durch wen sie finanziert werden

und welche Möglichkeiten zur Refinanzierung bestehen (Werbung im Umfeld von Kindersendungen). Mit Blick auf die Realität in einem kleinstaatlichen, mehrsprachigen Mediensystem ist davon auszugehen, dass theoretisch die SRG SSR für die Bereitstellung kindgerechter Angebote infrage kommt. Auch die mehrfache positive Erwähnung des trimedialen Kinderangebots „Zambo“ vom SRF in den Gesprächen zeigt, dass die Existenz solcher Angebote in der Schweiz wichtig ist. Denn weil Sendungen im restlichen Programm nicht schädlich für Minderjährige sind, sind diese nicht immer automatisch kindgerecht.

Die Vorbehalte bzgl. einer Positivförderung von Angeboten für Jugendliche erscheinen angesichts derzeitiger Nutzungspraktiken von Jugendlichen nachvollziehbar. Während Jugendliche sich schwerlich auf die Nutzung speziell für sie produzierter und pädagogisch wertvoller Sendungen und Websites beschränken, können kindspezifische Angebote eine wichtige Säule bei der Bildung von Medienkompetenz bei Kindern darstellen.

**Handlungsempfehlung 10**

Über die allgemeine Förderung von Medienkompetenz hinaus bietet ein moderner Jugendmedienschutz ein Umfeld, in dem Anbieter kindspezifischer Inhalte Förderung und Unterstützungsleistungen erhalten. Insbesondere im Onlinebereich sollten Plattformen mit kindgerechten Inhalten finanziell gefördert oder zertifiziert werden. Parallel dazu sollte ein Advisory-System für kindgerechte Inhalte aufgebaut werden.



## 9 Konklusion und Ausblick

Basierend auf einem internationalen Vergleich von Regulierungsmodellen und Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten arbeitet die vorliegende Studie Good Practice im Jugendmedienschutz heraus und formuliert Handlungsempfehlungen für die Schweizer Politik.

Dazu wurden zunächst Regulierungssysteme im Jugendmedienschutz in 14 ausgewählten Ländern mittels theoretisch abgeleiteter Analyse Kriterien dargestellt und auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten hin untersucht (Kapitel 4). Danach galt es, durch eine Prüfung der Eignung der verschiedenen Modelle zur Lösung von Herausforderungen im Jugendmedienschutz und die Prüfung der tatsächlichen Funktion in der Praxis Good-Practice-Beispiele zu identifizieren (Kapitel 6). Und drittens wurden diese Good Practice-Ansätze mit Expertinnen und Experten aus Medienrecht, Medienpädagogik, Medienpsychologie, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie Politikwissenschaft bezüglich ihrer Kompatibilität mit der Situation in der Schweiz bewertet (Kapitel 7). Die Studie begnügte sich dabei nicht mit der wissenschaftlichen Analyse ausländischer Regulierungsmodelle und der Erarbeitung von Handlungsoptionen, sondern fokussierte darüber hinaus auf die an politische Entscheidungen anschließende Implementationsphase. Dabei interessierte, wie die formulierten Handlungsempfehlungen von Akteuren aus Branchen, Verwaltung und Zivilgesellschaft beurteilt werden und wie es um die Implementationschancen dieser Empfehlungen bestellt ist. Die bereits verdichteten Handlungsoptionen wurden so in einer zweiten Welle mit Expertinnen und Experten aus der Schweiz diskutiert und münden konkret in **Handlungsempfehlungen** (Kapitel 8).

Bei diesen Diskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Branchen, der Verwaltung auf Bundes- und Kantonebene sowie der Zivilgesellschaft zeigte sich die **Notwendigkeit, Akteure jenseits des engeren politisch-administrativen Systems einzubeziehen**, womit die Handlungsempfehlungen 1-4 indirekt bestätigt wurden. Für die Etablierung eines effektiven Jugendmedienschutzsystems und zur Erreichung von Regulierungszielen hat die Untersuchung gezeigt, dass eine Zusammenarbeit mit Unternehmen und anderen gesellschaftlichen Anspruchsgruppen zentral ist. Deren Fachwissen war nicht nur von großer Bedeutung zur Identifizierung potenzieller Probleme bei der Umsetzung von Handlungsempfehlungen, sondern zahlreiche Ziele lassen sich mit traditioneller staatlicher Regulierung alleine nicht erreichen. Vielmehr bedarf es einer **Verzahnung mit Selbstregulierungsinitiativen der Branche und Maßnahmen einzelner Unternehmen**. Eine Plattform für den Dialog zwischen verschiedenen Akteuren erlaubt einen engen Austausch und die Diskussion der Ausgestaltung und Begleitung möglicher ko-regulativer Ansätze zur engeren Verschränkung von politischen Zielen, staatlichen Stellen und Selbstregulierungsmaßnahmen.

Die vorliegende Studie trägt mit dem erstmaligen Vergleich von Jugendmedienschutzsystemen in 14 Ländern maßgeblich zur **wissenschaftlichen Diskussion** bei. In Kombination mit den Ergebnissen aus der Studie von Dreyer et al. (2013) wurden Steuerungsherausforderungen und Problempriorisierungen des Jugendmedienschutzes mit potenziellen Good-Practice-Modellen in Verbindung gebracht. Dabei wird deutlich, dass Good-Practice nur selten ohne Kontexte identifiziert werden kann, sondern immer aus der Perspektive des Steuerungsziels unter Berücksichtigung nationaler Kontextfaktoren betrachtet werden muss, soweit es um die Implementierbarkeit geht. Zudem wurde das erprobte Verfahren zur Identifizierung von Good Practice weiter verfeinert und hinsichtlich eines konkreten Regulierungsbereichs getestet. Darüber hinaus bieten die Gruppendiskussionen wertvolle Erkenntnisse darüber, wie Probleme des Jugendmedienschutzes und Lösungsansätze in der Schweiz aus unter-

schiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven eingeschätzt werden. Mit einer Ausweitung auf die Implementationsphase wurde zudem ein innovativer Ansatz gewählt, um über die Bereitstellung von Handlungsempfehlungen hinaus Interessen der verschiedenen Stakeholder und entsprechend die Umsetzungschancen gemachter Empfehlungen zu beleuchten. Hier zeigte sich einmal mehr, dass Jugendmedienschutz ein komplexes Steuerungssystem mit mehreren Ebenen (EU, Bund, Kantone), parallelen Steuerungsansätzen (Gesetzliche Vorgaben, Ko-Regulierung, Selbstregulierung) und entsprechend vielen Stakeholdern und Stellschrauben ist (s. auch Dreyer et al. 2013).

Daneben wurde mit der Studie ein starker **praktischer Anspruch** verfolgt. Dem politischen System sollen wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über Trends im Jugendmedienschutz bereitgestellt und Good-Practice-Modelle präsentiert werden. Mittels Handlungsempfehlungen darüber hinaus wurde eine Grundlage für politische Entscheidungen geschaffen, mit denen die Schweiz eine innovative Rolle im Jugendmedienschutz einnehmen kann, sofern dies politisch gewünscht ist. Vor allem verdeutlicht die Studie aber, dass politischer Handlungsspielraum durchaus besteht und wahrgenommen werden sollte. Stärkere Regulierung, neue Themen oder neue Formen der Kooperation und Auseinandersetzung werden üblicherweise Bedenken und Widerstand der betroffenen Stakeholder auslösen. Der internationale Vergleich macht aber auch deutlich, dass Good Practice im Jugendmedienschutz nur dort entsteht, wo die staatliche Verantwortung alleine nicht auskommt. In Anbetracht der zahlreichen Probleme in diesem Politikfeld besteht hier die Möglichkeit, auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen adäquat und zukunfts offen zu reagieren und nachhaltig in ein Gesellschaftsfeld zu investieren, das sich durch die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Minderjährigen auszeichnet. Akzeptiert werden muss dabei, dass alle tiefgreifenden Änderungen mindestens mittelfristig sind und neue Verfahren und Funktionen einzelner Akteure längerer Phasen des Zurechtzurrens bedürfen.

## 10 Die Handlungsempfehlungen im Überblick

### **Handlungsempfehlung 1: Etablierung von Ansätzen für ein lernfähiges Jugendmedien-schutzsystem mit klar definierten Zielen**

Ein modernes Jugendschutzrecht ist im Kern als Finalprogramm anzulegen, das *Regulierungsziele* formuliert und *Entscheidungsprozesse* vorprägt und nicht selbst statische Wenn-Dann-Vorgaben festsetzt. Es zeichnet die Entscheidungsmaßstäbe, -verfahren und -akteure vor und baut durch entsprechende Delegationen an sachnähere Entscheider und Prozeduralisierungsvorgaben für deren Entscheidungsfindung bereits auf gesetzgeberischer Ebene Lernfähigkeit und Möglichkeiten der Flexibilisierung ein.

### **Handlungsempfehlung 2: Leitvorgaben für die Ermittlung von Steuerungsbedarfen und -optionen**

Ein modernes Jugendschutzsystem zeichnet den Orientierungsrahmen durch wirksame Risikomanagementansätze vor, auf deren Grundlage die Relevanz einer Entwicklung objektiv eingeschätzt werden kann. Es gibt Leitlinien für die Beobachtung aktueller Phänomene, die Beurteilung der damit einhergehenden Risiken für Kinder und Jugendliche und Hinweise auf Handlungsnotwendigkeiten an die Hand. Ist die Notwendigkeit einer regulatorischen Maßnahme festgestellt, ist sicherzustellen, dass adäquate Steuerungsansätze auf ausreichender Wissensgrundlage identifizierbar und eine Folgenabschätzung möglich ist, damit ausschließlich passgenaue regulatorische Mittel eingeführt werden.

### **Handlungsempfehlung 3: Etablierung einer zentralen Koordinationsstelle für Jugendmedienschutz**

Es bedarf für eine „koordinierte Heterogenität“ einer staatlich etablierten zentralen Stelle, die mit der Sammlung der kantonalen Interessen und Ansichten, der Ermittlung und Vermittlung von Best Practice im Vollzug und der Koordinierung verteilter Maßnahmen und Projekte wie im Bereich Medienerziehung und Medienkompetenz betraut ist. Diese Stelle ist informiert über kantonale Aktivitäten und Ansprechpartner und koordiniert auf internationaler Ebene die Vermittlung der Schweizer Positionen und Forderungen. Sie stellt Plattformen für den Austausch zwischen den kantonalen und Bundesakteuren her und koordiniert und zentralisiert den staatlichen Dialog mit den Wirtschaftsakteuren. Sie ist eine gesamtschweizerische Plattform für politische Diskurse über Jugendmedienschutz und kann die jugendschutzbezogenen Vorgaben in unterschiedlichen Rechtsgebieten zusammendenken und miteinander in Verbindung setzen (Strafrecht, Konsumentenschutzrecht, Datenschutzrecht, Werberecht). Daneben könnte der Stelle zudem die Funktion zukommen, die Interessen der Jugendlichen und Kinder – gerade auch bei Fragen, die den Jugendmedienschutz betreffen – in den politischen Debatten mitzudenken.

**Handlungsempfehlung 4: Förderung von Initiativen der Medien- und Telekommunikationsbranche**

Die bisherigen Diskussionsrunden mit den betroffenen Branchen müssen sich für neue Akteure öffnen, die bisher unreguliert arbeiten. Die Diskurse sind staatlich zu initiieren und zu begleiten, sie sind normativ geleitet und darauf ausgerichtet, Eigeninitiativen zu (unter)stützen, Selbstverantwortung zu verdeutlichen und zu stärken, zielen aber auch darauf ab, die gesellschaftliche und politische Erwartungshaltung gegenüber den Branchen deutlich zu formulieren. Es bedarf institutionalisierter Kommunikations- und Dialogplattformen, um dies zu erreichen. Von staatlicher Seite kann Selbstregulierung gefördert und gefordert werden, ko-regulative Ansätze erscheinen dort zielführend, wo sich innerhalb der Akteursysteme keine ausreichenden intrinsischen Anreize zur Teilnahme an Brancheninitiativen finden.

**Handlungsempfehlung 5: Schaffung medienübergreifender Alterskennzeichnungen von Inhalten**

Alterskennzeichen kommt nicht nur eine zentrale Informations- und Orientierungsfunktion im Jugendschutz zu, sie bilden auch den wichtigsten Anknüpfungspunkt weiterer Regelungen wie z.B. Abgabe- oder Zugangsbeschränkungen. Zur Schaffung eines aus Eltern- und Nutzersicht nachvollziehbaren, einheitlichen und mit gleichen Altersstufen und Kennzeichen arbeitenden Systems empfiehlt sich die Institutionalisierung einer medienübergreifenden Alterskennzeichnung von Inhalten durch eine Ko- oder Selbstregulierungsorganisation, die die Altersbewertungen den Kantonen ggf. als Infrastrukturleistung zur Verfügung stellt. Die einheitliche Kennzeichnungsinfrastruktur ermöglicht gleiche Altersstufen und Alterskennzeichen, aber nicht zwingend eine Prüfung und Bewertung verschiedener Medieninhalte/-gattungen anhand identischer Kriterien und Maßstäbe. Innerschweizerische Brüche bzgl. des gleichen Inhalts muss dabei allerdings auch das zukünftige System ertragen (können), da unterschiedliche Kulturen und Einstrahlungen aus Nachbarländern auch von einem solchen System nicht abgebildet werden können. Ziel eines solchen Systems ist insoweit eine im Hinblick auf die Altersgruppen konsistente Kennzeichnung und (gestalterische) Label-Homogenität über Medientypen und Medieninhalte hinweg. Zu achten wäre bei einer Umsetzung aber auf Übergangsregelungen bzgl. der Altkennzeichen.

**Handlungsempfehlung 6: Verbesserte Durchsetzung von Zugangsbeschränkungen**

Zur Stärkung der Codes of Conduct im Bereich der Abgabebeschränkungen wird empfohlen, die Inhalte der Selbstverpflichtungen rechtlich verbindlich zu machen. Die Anstrengungen der bereits in der Selbstkontrolle aktiven Unternehmen werden so honoriert und auf bisher untätige Akteure erweitert. Die Systematisierung von Schulungen und Kontrollen kann die in Empfehlung 3 angesprochene Koordinationsstelle vornehmen. Als Verbesserungsmöglichkeiten des Jugendschutzes im Internet bieten sich funktionierende Zugangsbeschränkungen an, etwa über Kreditkartenabfragen. Einen weiteren Baustein können nutzerseitige Filterprogramme bilden, die Eltern bei der Umsetzung ihrer Erziehungsverantwortung als Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Der Einsatz von Filterprogrammen muss aber kommunikativ begleitet werden.

**Handlungsempfehlung 7: Schaffung einer zentralen Jugendschutzombudsstelle**

Zur Verbesserung der Unübersichtlichkeit möglicher Ansprechpartner und zuständiger Akteure wird empfohlen, eine zentrale Kontaktstelle für Anfragen von Kindern, Eltern und Personen aus der Jugendarbeit zu etablieren und zu kommunizieren. Diese Stelle sollte in erster Linie eine Triage von Anfragen vornehmen und nicht in Konkurrenz zu bestehenden und bewährten Angeboten treten. Aufgabe der Stelle wäre neben der Weiterleitung an Hilfsinstitutionen bei Problemen oder Sorgen auch der Hinweis auf geeignete Informationsangebote und medienpädagogische Einrichtungen im Falle von Informationsanfragen.

**Handlungsempfehlung 8: Evaluation von Strafrechts-, Persönlichkeits- und Datenschutzrechtsrahmen**

Eine Verschärfung des strafrechtlichen Rahmens im Jugendmedienschutz erscheint nicht angezeigt. Inwieweit bereichsspezifische kinderschützende Normen in das Konsumentenschutz- und/oder Datenschutzrecht aufzunehmen sind ist abhängig von einer vorherigen Überprüfung der Notwendigkeiten kinderspezifischer Regelungen.

**Handlungsempfehlung 9: Verschränkung von Jugendschutz mit Förderung von Medienkompetenz**

Ein modernes Jugendschutzsystem sieht regulatorische Maßnahmen und Medienkompetenzaktivitäten nicht parallel oder gar in Konkurrenz zueinander, sondern notwendigerweise miteinander verschränkt vor. Das kompetenziell und inhaltlich voneinander unabhängige Denken in den beiden Bereichen muss verzahnt werden. Im Hinblick auf die Risiken, die sich aus Individualkommunikation ergeben, erscheint das „stark machen“ von Kindern und Jugendlichen – auch mangels regulatorischer Anknüpfungspunkte – als zunehmend zentralere Maßnahme (vgl. Huegli/Bolliger 2015: 90f.).

**Handlungsempfehlung 10: Förderung kindgerechter Inhalte**

Über die allgemeine Förderung von Medienkompetenz hinaus bietet ein moderner Jugendmedienschutz ein Umfeld, in dem Anbieter kinderspezifischer Inhalte Förderung und Unterstützungsleistungen erhalten. Insbesondere im Onlinebereich sollten Plattformen mit kindgerechten Inhalten finanziell gefördert oder zertifiziert werden. Parallel dazu sollte ein Advisory-System für kindgerechte Inhalte aufgebaut werden.



## Literaturverzeichnis

- Abromeit, H., & Stoiber, M. (2006). *Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme*. Wiesbaden.
- ACMA (Ed.) (2011). *Optimal Conditions for Effective Self- and Co-Regulatory Arrangements*. Occasional paper. Sydney.
- ACUS (1994). *The Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique*, Administrative Conference of the United States, Recommendation 94-1, <http://www.acus.gov/recommendation/use-audited-self-regulation-regulatory-technique> [28.07.2014].
- Australian Law Reform Commission (2012). *Classification – Content Regulation and Convergent Media*. Summary Report. February 2012.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation*. Oxford 1992.
- Bailey, R. (2011). *Letting Children be Children*. Report of an Independent Review of the Commercialisation and Sexualisation of Childhood. June 2011.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation* (2nd ed.). Oxford.
- Blum, R. (2005). *Bausteine zu einer Theorie der Mediensysteme*. *Science des mass média suisse* 2/2005. pp. 5 ff.
- Bogner, A., Leuthold, M. (2009). „Was ich dazu noch sagen wollte...“ Die Moderation von Experten-Fokusgruppen. In: Bogner, A., Littig, B., Menz, W. (Hrsg.), *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 155-172.
- Brunn, I., Dreier, H., Dreyer, S., Hasebrink, U., Held, T., Lampert, C., & Schulz, W. (2007). *Das deutsche Jugendschutzsystem im Bereich der Video- und Computerspiele*. Hamburg.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2010). *Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen*. Bern.
- Bundesrat (2009). *Jugend und Gewalt. Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Leuthard (03.3298) vom 17. Juni 2003, Amherd (06.3646) vom 6. Dezember 2006 und Galladé (07.3665) vom 4. Oktober 2007. Bern.
- Byron, T. (2008). *Safer Children in a Digital World*. Department for Children, Schools and Families. London. 27. März 2008.
- Digital Britain Final Report (2009). Department for Culture, Media and Sport and Department for Business, Innovation and Skills. June 2009.
- Dolzer, R. (2013). *Good Governance. Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegung und Stand der Forschung*. In: R. Dolzer, R., Herdegen, M., Vogel, B. (Hrsg.), *Good Governance – Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*. Freiburg i.B., S. 13-23.
- Dreyer, S., Hasebrink, U., Lampert, C., & Schröder, H.-D. (2013): *Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht II*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Europäische Kommission (2001). *Europäisches Regieren – Ein Weißbuch*. ABl. C 287 vom 12.10.2001.
- EU-Kommission (2014). *Commission and Member States to Raise Consumer Concerns with App Industry*. Pressemitteilung v. 27. Februar 2014. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-187\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_en.htm) [28.07.2014].
- Feller-Länzlinger, R., Niederhauser, A., Lischer, S., & Flamand, E. (2013). *Bestandsaufnahme der Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote zum Jugendmedienschutz sowie Qualitätskriterien zur Beurteilung von Angeboten zum Jugendmedienschutz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen

- Genner, S., Süß, D., Waller, G., Hipeli, E. (2013). Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht I. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen
- Good Governance Standard for Public Services (2004). The Independent Commission on Good Governance in Public Services.
- Hallin, D. C. & Mancini, P. (2004). Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics. New York.
- Hans-Bredow-Institut (2007). Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Endbericht, Oktober 2007. Hamburg.
- Hans-Bredow-Institut (HBI), & Institute of European Media Law (EMR) (2006). Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media Unit A1 Audiovisual and Media Policies.
- Hans-Bredow-Institute for Media Research (HBI), Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI) Katholieke Universiteit Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS) Central European University, Cullen International, & Perspective Associates (2011). INDIREG. Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies for the Purpose of Enforcing the Rules in the AVMS Directive. Study conducted on behalf of the European Commission. Final Report. February 2011.
- Hermida, M. (2013). EU Kids Online: Schweiz. Schweizer Kinder und Jugendliche im Internet: Risikoerfahrungen und Umgang mit Risiken. Zürich.
- Huegli, E. & Bolliger, C. (2015). Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Jarren, O., Weber, R. H., Donges, P., Dörr, B., Künzler, M., & Puppis, M. (2002). Rundfunkregulierung. Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse. Zürich.
- Kleinsteuber, H. J. (2003). Mediensysteme im internationalen Vergleich. In G. Bentele, G. Brosius, H.-B., & Jarren, O. (Eds.), Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft (pp. 382-396). Wiesbaden.
- Kromrey, H. (1986). Gruppendiskussion: Erfahrungen im Umgang mit einer weniger häufigen Methode empirischer Sozialwissenschaft. In: Hoffmeyer-Zlotnik, J. H.P. (Hrsg.), Qualitative Methoden der Datenerhebung in der Arbeitsmigrantenforschung. Mannheim, S. 109-143.
- Kühn, T., & Koschel, K.-V. (2011). Gruppendiskussion. Ein Praxis-Handbuch. Wiesbaden.
- Kvale, S. (1996). InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Lamnek, S. (2005a). Gruppendiskussion. Theorie und Praxis. 2. Auflage. Weinheim, Basel.
- Lamnek, S. (2005b). Qualitative Sozialforschung. 4. Auflage. Weinheim, Basel.
- Latzer, M., Saurwein, F., Dörr, K., Just, N., & Wallace, J. (2015): Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Latzer, M., Just, N., Saurwein, F., & Slominski, P. (2003). Regulation Remixed – Institutional Change Through Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. 50 Communications and Strategies. 2nd quarter 2003, p. 135.
- Latzer, M., & Saurwein, F. (2010). Regulatory choice in communications: The Case of Content-Rating Schemes in the Audiovisual Industry. Journal of Broadcasting & Electronic Media, 54(3), pp. 463-484.
- Latzer, M., Price, M., Saurwein, F., & Verhulst, S. (2007). Comparative Analysis of International Co- and Self-Regulation in Communications Markets. Research report commissioned by Ofcom – UK Office of Communications. Vienna.
- Mason, J. (2002). Qualitative Researching. 2nd ed. London/Thousand Oaks/New Delhi.

- Mayring, P. (2007). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 9th ed. Weinheim/Basel.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2002). ExpertInneninterviews – Vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A, Littig, B, & Menz, W. (Eds.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (pp. 71-93). Opladen.
- Meyer-Ladewig, J. (2011). *EMRK Europäische Menschenrechtskonvention: Handkommentar. Art. 8*. 3. Auflage. Baden-Baden.
- Nettesheim, M. (2013). *Das Recht der Europäischen Union. Band II EUV/AEUV. Art. 288 AEUV*. München.
- Neumann-Braun, K., Kleinschnittger, V., Baumgärtner, M., Klug, D., Preite, A., & Preite, L. (2012a). *Risikofaktoren bei der Nutzung digitaler Medien durch Jugendliche und mögliche Handlungsstrategien im Rahmen von Prävention und Intervention*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen
- Neumann-Braun, K., Kleinschnittger, V., Baumgärtner, M., Klug, D., Preite, A., & Preite, L. (2012b). *Das pädagogische Konzept der Peer Education im Rahmen von Medienkompetenzförderung und Jugendmedienschutz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen
- Ofcom (2007). *Ofcom's Submission to the Byron Review – Annex 4: Online Child Protection – the international perspective*.
- Paul, C. (2000). *Du Droits et des Libertés sur l'Internet – La Corégulation, Contribution Francaise pour une Réglementation Mondiale. Rapport au Premier Ministre (May 2000)*. Available at: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004001056/0000.pdf>.
- Price, M. E. & Verhulst, S. G. (2000). In *Search of the Self: Charting the Course of Self-Regulation on the Internet in a Global Environment*. *Regulating the Global Information Society* 59. Christopher Marsden ed. London.
- Puppis, M., & d'Haenens, L. (2012). *Comparing Media Policy and Regulation*. In Esser, F., & Hanitzsch, T. (Eds.), *Handbook of Comparative Communication Research*. London/New York, S. 221-233.
- Puppis, M., Künzler, M., Schade, E., Donges, P., Dörr, B., Ledergerber, A., et al. (2004). *Selbstregulierung und Selbstorganisation. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM)*. Projektleitung: Prof. Dr. Otfried Jarren (IPMZ) und Prof. Dr. Rolf H. Weber (ZIK). Zürich.
- Reh, W. (1995). *Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?* In Alemann, U. v. (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung*. Opladen, S. 201-259.
- Ruffert, M. (2011). *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV. Art. 288 AEUV. 4. Auflage*. München.
- Saurwein, F. (2011). *Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters*. *Law & Policy*, 33 (3), pp. 334-366.
- Schulz, W., & Held, T. (2001). *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government*. Hamburg (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Nr. 8, [http://www.hans-bredow-institut.de/webfm\\_send/38](http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/38) [30.07.2014]).
- Schulz, W. (2009). *Alles verändert Gesetze, Gesetze verändern nichts? Zur Evaluation der Wirkung komplexer gesetzlicher Steuerungsprogramme*. *DÖV* 2009, 1113-1021.
- Schulz, W., & Held, T. (2006). *Together They are Strong? – Co-Regulatory Approaches for the Protection of Minors within the European Union*. In: C. von Feilitzen, C., & Carlsson, U. (Eds.), *In the Service of Young People. Yearbook 2005/2006 from the International Clearinghouse on Children, Youth and Media*. Göteborg, S. 49-65.
- Signer Widmer, S. (2013). *Qualität im Kinderfernsehen. Beurteilung von Programmqualität am Beispiel des Schweizer Kinderfernsehens*. Wiesbaden: Springer VS.
- Steiner, O. (2009). *Neue Medien und Gewalt*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York.

- Wagner, H. (1999). *Verstehende Methoden in der Kommunikationswissenschaft*. München.
- Wassmer, C. (2015, im Erscheinen). *Jugendmedienschutz im Internet. Eine komparative Analyse zur Ressource Wissen in Governance-Regimen*. Baden-Baden.
- Willemse, I., Waller, G., & Süss, D. (2010). *JAMES: Jugend | Aktivitäten | Medien – Erhebung Schweiz*. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zürich.

## Akteursglossar

ACB	Australian Classification Board
ACMA	Australian Communications and Media Authority
AGCOM	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
APEK	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije
ATVOD	Authority for Television On Demand
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BBFC	British Board of Film Classification
CRC	Commissione per la revisione cinematografica
CMM	Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CvdM	Commissariaat voor de Media
FSF	Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
USK	Unterhaltungssoftware-Selbstkontrolle
FSM	Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienste
KAVI	Kansallinen audiovisuaalinen instituutti
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
KommAustria	Kommunikationsbehörde Austria
KRRiT	Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
Medierådet	Medierådet for Børn og Unge (Dänemark)
NICAM	Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media
OFCOM	Office of Communications
PEGI	Pan European Game Information
RTB	Radio and Television Board
SBA	Swedish Broadcasting Authority
VSC	Video Standards Council

**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>