



Forschungsbericht – Abteilung Medienwandel & Innovation

Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet

Zusammenfassung – Executive Summary

**MEDIA
CHANGE**
and **innovation**
a division of **ipmz**

Michael Latzer (Projektleitung)

Florian Saurwein

Konstantin Dörr

Natascha Just

Julian Wallace

Mitarbeit: Ramon Göldi

Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Zürich, Mai 2014

Zusammenfassung

Dieser Bericht analysiert die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Die Untersuchung umfasst dabei die Evaluierung von zwei Selbstregulierungsinitiativen im Film- und Computerspielektor, die Ergebnisse einer Elternbefragung zur Alterskennzeichnung bei Filmen und Spielen sowie die Ergebnisse von Testkäufen im Film- und Computerspielehandel. Des Weiteren beinhaltet der Bericht die Analyse von fünf Selbstregulierungsinitiativen im Telekommunikationssektor (Mehrwertdienste) und im Internet, die Ergebnisse einer Elternbefragung zu Jugendschutzfiltern sowie eine Sekundäranalyse von Testergebnissen zur Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen (Filtersoftware). Der Bericht endet mit einer übergreifenden Synthese und Schlussfolgerungen für Verbesserungsmöglichkeiten.

Ausgangspunkt für die Untersuchung sind die Fragen, welche Regulierungsmassnahmen zum Jugendschutz auf Seite der Branchen in der Schweiz bestehen, ob und wie sie umgesetzt werden, welche Wirkung sie erzielen und inwieweit Ansätze einer regulierten Selbstregulierung bzw. Ko-Regulierung feststellbar sind. Darüber hinaus soll die Analyse aufzeigen, welche Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Selbstregulierung bestehen und ob sich ein Bedarf an zusätzlichen regulatorischen Massnahmen ergibt.

Die Beantwortung der Fragen erfolgt mit Hilfe eines international erprobten Analyseansatzes (4-A-Ansatz) mit dem alternative Regulierungsinitiativen entlang von vier Dimensionen überprüft werden. Es handelt sich dabei um die Dimensionen:

- Einführung/Etablierung (Adoption),
- Bekanntheit/Aufmerksamkeit (Awareness),
- Anerkanntheit/Akzeptanz (Attitude),
- konkrete regulatorische Handlungen (Action).

Für die Evaluierung werden zum einen Kontextfaktoren analysiert, die das Markt- und Regulierungsfeld einer Regulierungsinitiative prägen und nur schwer veränderbar sind (z.B. Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen). Zum anderen werden institutionelle/organisatorische Erfolgsfaktoren analysiert, die im Einflussbereich der Selbstregulierungsinitiativen liegen (z.B. Stakeholder-Einbindung, effektive Sanktionierung). Die Anwendung des Ansatzes ermöglicht eine umfassende Beurteilung der Leistung von Selbstregulierungsinitiativen (Performance), und erlaubt, Gründe für Leistungsschwächen zu identifizieren.

Für die empirische Analyse wird der Untersuchungsgegenstand mittels der Definition des Regulierungsbegriffs und einer Klassifikation für alternative Regulierungsinstitutionen (Selbst-, Ko-Regulierung) abgesteckt. Berücksichtigt werden nur Initiativen die „regulatorisch“, d.h. verhaltensbeschränkend tätig sind. Reine Informationskampagnen fallen z.B. nicht darunter. Den Untersuchungsgegenstand bilden Brancheninitiativen, die versuchen, einen unternehmensübergreifenden Beitrag zum Jugendmedienschutz zu leisten. Die Massnahmen einzelner Unternehmen werden nicht evaluiert, sofern sie nicht in Bezug zu den Brancheninitiativen stehen.

Die Untersuchungen basieren auf Dokumentenanalysen (z.B. Verhaltenskodizes, Statuten), Interviews mit Vertretern der Selbstregulierungsinitiativen sowie einer schriftlichen Befragung der vier grossen Schweizer Fernmeldediensteanbieter. Zur Ermittlung der Wirkungen der Selbstregulierung wurden zusätzlich empirische Erhebungen durchgeführt. Im Rahmen des *World Internet Project – Switzerland (WIP-CH)* wurde mittels einer *Befragung* untersucht, wie Eltern von Minderjährigen die Angebote der Selbstregulierungsinitiativen nutzen und beurteilen (n=323). In der Befragung wurden v.a. Fragen zu Bekanntheit und Nützlichkeit der Altersfreigaben bei Computerspielen und Filmen sowie zur Nutzung von Jugendschutzfiltern gestellt. Eine Einschätzung der Wirksamkeit von Jugendschutzfiltern erfolgte mittels Sekundäranalysen. Die Überprüfung der Wirksamkeit von Zugangsbeschränkungen erfolgte v.a. mittels *explorativer Testkäufe* von Computerspielen und Filmen/DVDs im Online- und Offline-Handel. Dabei wurde überprüft, ob Alterskontrollen durchgeführt und der Verkauf von Produkten an Jugendliche unter dem deklarierten Abgabalter verweigert wurde. Die Kauftests wurden schweizweit in insgesamt 108 Geschäften im stationären Handel durchgeführt. Im Online-Bereich wurden 90 Bezugskanäle hinsichtlich der Hürden im Einkaufsprozess getestet.

Überblick zu den Selbstregulierungsinitiativen der Branchen

Selbstregulierung hat im Mediensektor generell eine lange Tradition, z.B. bei Presse- und Werberäten. Die im Rahmen dieses Projekts untersuchten Initiativen zum Jugendmedienschutz sind hingegen vergleichsweise neu. 2003 wurde die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste eingeführt. Mehrere Initiativen folgten 2006 und 2007, darunter ebenfalls Initiativen im Mehrwertdienstsektor (der Ehrenkodex des Verbandes der Mehrwertdienstleister SAVASS; ein Code of Conduct mobile Mehrwertdienste) und die Verhaltenskodizes im Film- und Spielesektor, die von den Branchenverbänden SVV (Film) und SIEA (Computerspiele) beschlossen wurden.

Selbstregulierungsinitiative	Trägerorganisation	Träger-ID	Einführung	Wirkungsbereich
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	Schweizerischer Verband Telekommunikation	asut	2003	Telekommunikation/Mehrwertdienste
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	Swiss Interactive Entertainment Association	SIEA	2006	Computerspiele Stationärer Handel Seit 2009: Online-Handel
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister	Branchenverband der Mehrwertdienstleister	SAVASS	2006	Telekommunikation/Mehrwertdienste
movie-guide Code of Conduct	Schweizerischer Video-Verband	SVV	2007	Filme Stationärer Handel Ab 2014: Online-Handel
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	keine	-	2007	Telekommunikation/Mehrwertdienste
Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft	Schweizerischer Verband Telekommunikation	asut	2008	Telekommunikation/Mehrwertdienste und Internet
Code of Conduct Hosting (CCH)	Swiss Internet Industry Association	simsa	2013	Internet

Tabelle 1: Überblick zu SRI nach Einführungszeitpunkt und Wirkungsbereich

Eine auf das Internet bezogene Selbstregulierung erfolgt erst seit 2008 mit der asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz. Auch die SIEA (2009) und der SVV (2014) weiten ihre bestehenden Verhaltenskodizes auf den Internetbereich (Online-Handel) aus. Seit 2013 besteht im Rahmen der simsa der Code of Conduct Hosting (CCH).

Die Selbstregulierungsinitiativen unterscheiden sich dahingehend, welche Rolle der Jugendschutz in den Verhaltenskodizes spielt. Die Verhaltenskodizes in den Bereichen Computerspiele (SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz) und Filme (movie-guide Code of Conduct) sind zentral auf den Jugendschutz ausgerichtet.

Auch die Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft ist dem Jugendschutz gewidmet. Der Code of Conduct Hosting (CCH) ist hingegen generell auf unzulässige Inhalte ausgerichtet und dient nicht speziell dem Jugendschutz.

Die drei Verhaltenskodizes im Mehrwertdienstsektor umfassen verschiedene Ziele zum Konsumentenschutz und zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch. Jugendschutz ist dabei nur eines unter vielen Themen und die Anforderungen beim Thema Jugendschutz gehen in diesen Kodizes auch nur selten über die gesetzlichen Anforderungen hinaus.

Die Gründe für die Einführung von Selbstregulierung sind vielfältig. Häufig erfolgt die Einführung der Selbstregulierungsinitiativen vor dem Hintergrund von Problemwahrnehmungen und damit verbundener öffentlicher Kritik. Betrügerische Angebote bei Mehrwertdiensten, die kritische Diskussion über Gewalt bei Jugendlichen und die Rolle von Gewaltspielen sowie der öffentliche Diskurs über Risiken im Internet sind Beispiele, weshalb die Branchen mit Selbstregulierungsinitiativen reagierten. Als Triebkräfte der Selbstregulierung wirken die Sorgen über Reputationsverluste und eine drohende Verschärfung staatlicher Regulierung, die mitunter durch eine Selbstregulierung verhindert werden soll. In anderen Fällen erfolgt die Einführung von Selbstregulierung als direkte Reaktion auf staatliche regulatorische Vorstösse. Der movie-guide Code of Conduct (Film) und der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste wurden in Folge von Änderungen staatlicher Regulierung initiiert. Mit dem Code of Conduct Hosting soll demgegenüber dazu beigetragen werden, eine rechtliche Lücke im Bereich der Providerhaftung zu schliessen.

Selbstregulierung bei Filmen und Computerspielen

In den Sektoren Film und Computerspiele werden von zwei Branchenverbänden Massnahmen zur Selbstregulierung getroffen. Im Bereich der Computerspiele hat der Branchenverband SIEA den SIEA-PEGI Code of Conduct eingeführt. Im Filmsektor besteht der movie-guide Code of Conduct des Schweizerischen Video-Verbandes (SVV). Mit den beiden Verhaltenskodizes werden die Alterskennzeichnung von Produkten und die Abgabekontrolle im Handel vorgeschrieben. Im Sinne des Jugendschutzes sollen Produkte Alterskennzeichnungen aufweisen und der Verkauf von Produkten soll verweigert werden, wenn das Abgabalter nicht erreicht ist.

In diesem Bericht wird gezeigt, dass die Selbstregulierungsinitiativen der Film- und Computerspielebranche einen wichtigen regulatorischen Mehrwert bringen. Mit Massnahmen zum Jugendschutz vor Gewalt und Pornografie in Filmen und Computerspiele adressieren die Initiativen wichtige Risikobereiche. Die Relevanz besteht aufgrund der breiten Nutzung von Filmen und Spielen durch Jugendliche und des hohen Schädigungspotenzials durch ungeeignete Inhalte.

Die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen verbessern mit ihren Massnahmen die Transparenz und damit den Schutz vor ungewollten Kontakten mit beeinträchtigenden Angeboten. Die differenzierten Alterskennzeichnungssysteme gehen deutlich über die rechtlichen Mindestanforderungen hinaus und bieten damit einen Mehrwert gegenüber der staatlichen Regulierung.

Auch aus Sicht der Eltern bieten die Selbstregulierungsinitiativen einen wichtigen Nutzen. Zu einem Grossteil kennen die Eltern die Alterskennzeichnungen (84%), verwenden sie immer oder häufig zur Orientierung beim Einkauf (52%) und finden sie sehr nützlich (48%).

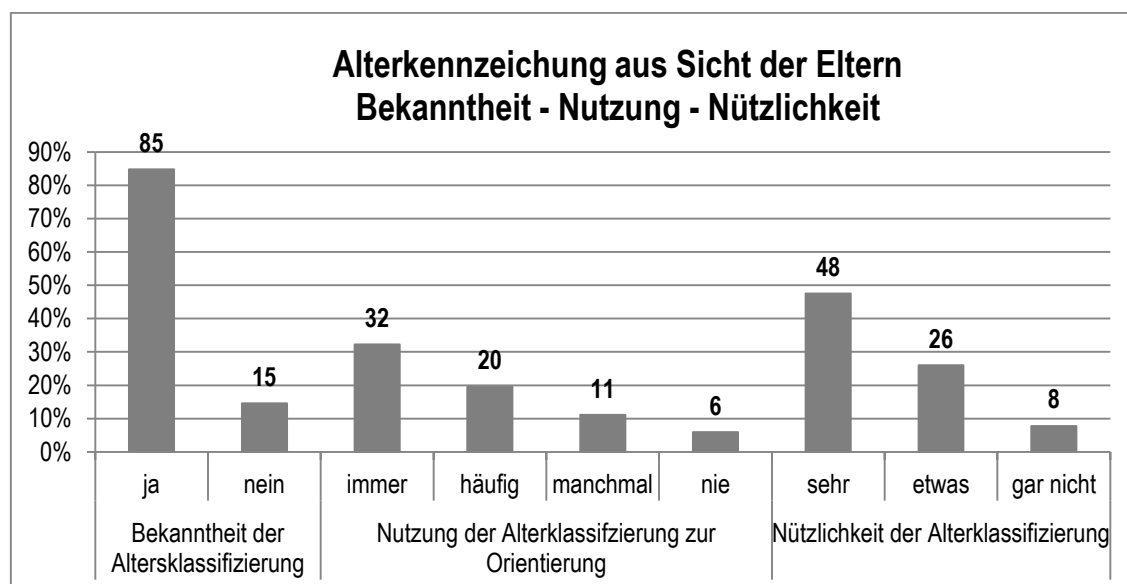


Abbildung 1: Alterskennzeichnung aus Sicht der Eltern

In beiden Sektoren ist der Wirkungsbereich der Initiativen aber auf standardisierte Produkte beschränkt, die im Handel angeboten werden (monetäre Märkte). Andere Bezugskanäle, wie z.B. Tauschbörsen, sind von den Selbstregulierungsinitiativen nicht erfasst. Damit bestehen Abdeckungslücken, deren Umfang nicht exakt quantifiziert werden kann.

Darüber hinaus funktioniert die Abgabekontrolle nicht einwandfrei. Testkäufe im Rahmen dieses Projekts zeigen, dass in 47% der Fälle die Abgabe ungeeigneter Produkte im Handel erfolgte. 16+ Produkte werden dabei doppelt so häufig abgegeben (64%) wie Titel mit der Altersfreigabe 18+ (32%).

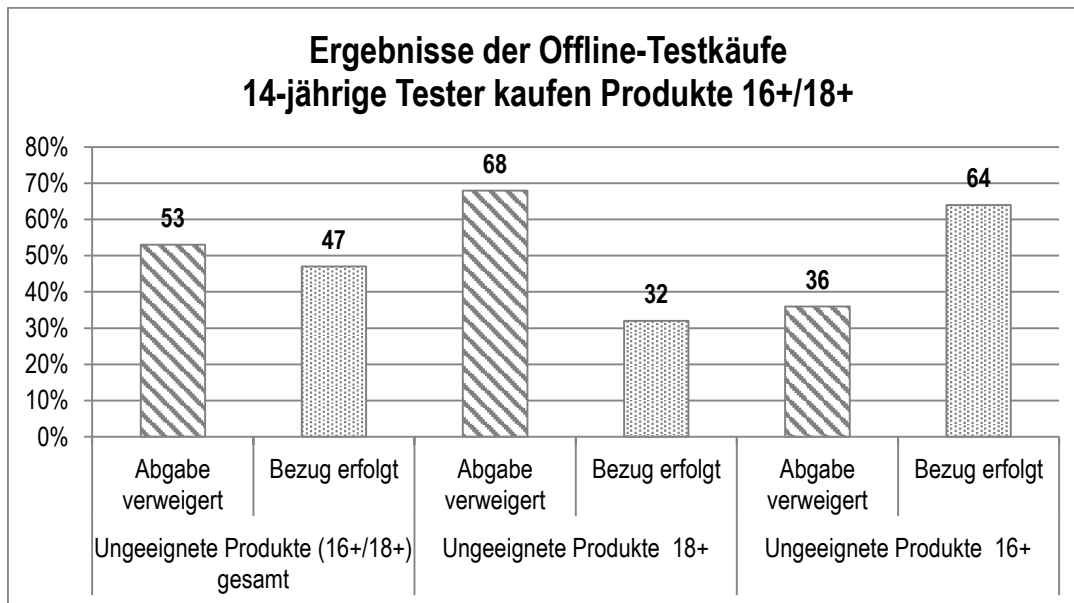


Abbildung 2: Ergebnisse der Offline-Testkäufe

Sofern Vorgaben aus den Verhaltenskodizes nicht eingehalten werden, stellt sich die Frage nach der Kontroll- und Sanktionspraxis. Eine adäquate Kontrolle und Sanktionierung ist nur im Fall der SIEA gegeben. Die SIEA führt regelmässig selbst Testkäufe durch und nutzt ihre Sanktionsinstrumenten. Im Filmsektor wird auf Kontrollen durch den Branchenverband verzichtet und auf die Kontrollstrukturen der Unternehmen vertraut.

In beiden Branchenverbänden ist ein adäquater Stellenwert des Jugendmedienschutzes ersichtlich. Jugendschutz wird zwar nicht als zentraler Organisationszweck, sehr wohl jedoch als wichtiger Aufgabenbereich zum Erhalt der Branchenreputation gesehen. Eine problemadäquate Verankerung von Jugendschutzthemen in der Organisationsstruktur der Verbände ist gegeben. Jährlich werden von beiden Branchen substantielle Mittel in den Jugendschutz investiert. Es besteht die Bereitschaft, weiterhin Aufwendungen für den Jugendschutz zu übernehmen und bestehende Initiativen zu unterstützen. Aufgrund von Umsatzrückgängen im stationären Handel und Veränderungen der Wertschöpfungsstruktur ist die Finanzierung der Selbstregulierungsinitiativen jedoch nicht nachhaltig gesichert und eine erhöhte Aufwandsbereitschaft nicht gegeben.

Zu einer Verbesserung des Jugendschutzes könnten regelmässige Kontrollen (Testkäufe) beitragen, wie sie von der SIEA bereits durchgeführt werden. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass regelmässige Kontrollen und die Kommunikation der Testergebnisse die Einhaltung der Vorgaben verbessern.

Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor: Erwachsenenunterhaltung

Für Mehrwertdienste besteht in der Schweiz eine umfassende sektorspezifische Regulierung mit Vorgaben aus dem Fernmeldegesetz (FMG), der Fernmeldeverordnung (FDV) und der Preisbekanntgabeverordnung (PBV). Darüber hinaus existieren im Mehrwertdienstbereich vier Selbstregulierungsinitiativen. Der Branchenverband der Telekommunikation (asut) fungiert als Trägerorganisation für eine Branchenvereinbarung für Telekommunikations-

Mehrwertdienste und für die Brancheninitiative zum verbesserten Jugendmedienschutz. Zudem gibt es einen Code of Conduct mobile Mehrwertdienste und den Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister SAVASS. Die Verhaltenskodizes enthalten vielfältige Vorgaben, vor allem zur Bekämpfung von Betrug und zum Umgang mit Kundenreklamationen. Jugendschutz wird in den Kodizes thematisiert, stellt aber meist nicht das Kernthema der Initiativen dar. Wo die Initiativen den Jugendschutz explizit umfassen, geht es um den Schutz vor Diensten mit erotischen/pornografischen Inhalten (Erwachsenenunterhaltung).

Generell sind Schutzmassnahmen auf den engen Bereich der Mehrwertdienste beschränkt und wirken daher nur in einem kleinen Marktsegment. Die Selbstregulierungsinitiativen im Mehrwertdienstsektor erbringen zudem nur einen geringen regulatorischen Mehrwert, denn die Anforderungen der Selbstregulierungsinitiativen in Bezug auf den Jugendschutz und die Zugangskontrolle gehen kaum über die gesetzlichen Vorgaben hinaus. Sie bieten auf der Ebene der Normen/Standards somit keinen zusätzlichen Nutzen für den Jugendschutz. Allerdings legen die Selbstregulierungsinitiativen Präzisierungen sowie Aufgabenverteilungen für Massnahmen bzgl. der operativen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben fest, wodurch staatliche Vorgaben für den Umsetzungsprozess konkretisiert werden. Darin liegt der Mehrwert der Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz. Zentrale Pfeiler der Implementierung sind technische, vertragliche und organisatorische Massnahmen, die von den Fernmeldediensteanbietern und Mehrwertdiensteanbietern vorgenommen werden sollen.

Ein wirkungsvolles Instrument der Zugangskontrolle bilden die technischen Sperren, die von den Fernmeldediensteanbietern auf Systemebene implementiert werden. Dies erfordert die Altersidentifikation beim Vertragsabschluss und die Bereitstellung von Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten in separaten, definierten Nummerierungsbereichen, die für minderjährige Nutzer gesperrt werden. Nachdem die Bedeutung der Mobilkommunikation zunimmt und immer mehr Kinder und Jugendliche über Mobiltelefone verfügen, steigt auch die Wirksamkeit der Sperren auf Systemebene an. Die Sperre von erotischen/pornografischen Mehrwertdiensten für minderjährige Nutzer ist jedoch gesetzlich vorgeschrieben und kann nicht als eine ausschliessliche Leistung der Selbstregulierung bezeichnet werden. Der Beitrag der Unternehmen liegt in der rechtskonformen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben.

Die Praxis der Zugangskontrolle bei den Anbietern von Mehrwertdiensten bietet hingegen kein hohes Schutzniveau, weil in der Regel keine Altersverifikation stattfindet, sondern Nutzer ihr Alter lediglich selbst angeben. Diese Form der Zugangskontrolle mittels Selbstdeklaration gilt als wenig wirksam, weil sie durch Falschangaben leicht umgangen werden kann.

Beschwerdemanagement, Kontrolle und Sanktionierung werden von den Branchenverbänden unterschiedlich gehandhabt: Praktisch erfolgt das Beschwerdemanagement bei Mehrwertdiensten weitgehend ausserhalb der Branchenverbände in einem zweistufigen Prozess durch Einrichtungen bei den Diensteanbietern und die Schlichtungsstelle ombudscom. Die SAVASS nimmt bei Mehrwertdienstleistern sowohl proaktive, stichprobenartige als auch reaktive Kontrollen in Folge von Beschwerden vor. Der Schwerpunkt wird bei Vermittlungsversuchen in Reaktion auf Beschwerden oder Streiffälle gelegt. Disziplinierend für Mehrwertdienstleister soll weniger die Androhung von Sanktionen als reputationsbezogene Faktoren wirken. Die asut verfügt selbst über keine effektiven Kontroll- und Sanktionsinstrumente zur

Durchsetzung der Vorgaben aus ihren Brancheninitiativen. Den Fernmeldediensteanbietern stehen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mehrwertdienstleistern zur Verfügung, die auf vertraglichen Beziehungen basieren. Praktisch machen Fernmeldediensteanbieter jedoch von den Kontroll- und Sanktionsinstrumenten kaum Gebrauch. Proaktive Kontrolle findet aufgrund des Umfangs der Angebote nicht statt. Reaktive Kontrollen und Sanktionen erfolgen praktisch nicht. Ein Grund dafür ist, dass bei den Fernmeldediensteanbietern kaum Beschwerden in Bezug auf fehlende Zugangskontrollen bei Diensten der Erwachsenenunterhaltung vorgebracht werden.

Zwar ist der Nutzen der Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor damit insgesamt gering, gleichzeitig dürften die Risiken im Bereich der Erwachsenenunterhaltung aber vermutlich nicht stark ausgeprägt sein. Es bestehen zahlreiche günstigere Quellen (v.a. Internet), die ein grösseres Risiko darstellen.

Um die Relevanz des Problems zu erfassen, könnten die zuständigen Behörden das aktuelle Risiko bewerten, das von ungeeigneten Mehrwertdiensten für Jugendliche ausgeht. Bei Bedarf kann über mögliche Massnahmen diskutiert werden.

Unabhängig davon könnten Selbstregulierungsinitiativen der Mehrwertdienstleister zu einer Verbesserung beitragen, indem sie klarstellen, dass die Selbstdeklaration der Nutzer keine geeignete Zugangsbarriere ist. Darüber hinaus könnten die Verbände konkrete Vorgaben/Empfehlungen für bestimmte Zugangskontrollsysteme machen, die eine hohe Wirksamkeit sicherstellen und gleichzeitig einen ausreichenden Datenschutz gewährleisten.

Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor: Kostenkontrolle

Zudem existieren bei Mehrwertdiensten Regelungen zur Kostenkontrolle. Wegen Missbrauch, Betrug und überhöhter Kosten steht die Branche seit Jahren in der Kritik. Die Selbstregulierung adressiert daher ein wichtiges Problem mit einem hohen finanziellen Schädigungspotenzial. Die Zunahme kommerzieller/kostenpflichtiger Unterhaltungsangebote erhöht die Kontaktwahrscheinlichkeit für Jugendliche und damit nimmt das Gesamtrisiko zu. Die Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor trägt jedoch wenig zur Reduktion dieses Risikos bei und schafft nur einen geringen regulatorischen Mehrwert zum Jugendschutz.

Die Verhaltenskodizes im Mehrwertdienstsektor enthalten Regelungen zur Kostenkontrolle, die jedoch nicht über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen und die keinen speziellen Jugendschutz bieten. Damit fehlen die Grundlagen für eine Implementierung entsprechender Massnahmen durch die Branche. Mehrwertdienstleister reagieren, wenn überhaupt, dann ex post mit kulanten Lösungen in ausgewählten Problemfällen. Die Fernmeldediensteanbieter implementieren die gesetzlich vorgeschriebenen Sperrmöglichkeiten für Mehrwertdienste auf Netzebene und bieten damit Möglichkeiten zur Kostenkontrolle an. Sanktionen sind quantitativ überschaubar und werden von Fernmeldediensteanbietern nur bei Missbrauch und Betrug ergriffen.

Darüber hinaus sind die Massnahmen in ihrem Wirkungsbereich stark beschränkt, weil von den Regelungen nur Mehrwertdienste erfasst sind, die von Fernmeldediensteanbietern in Rechnung gestellt werden. Damit ist nur ein Bruchteil der vielfältigen kommerziellen Risiken ab-

gedeckt, die für Jugendliche als Marktteilnehmer bestehen. Micropayments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen oder Irreführungen ausserhalb des engen Bereiches der Mehrwertdienste sind durch Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor nicht erfasst. Auch die rechtlichen Schutzvorkehrungen greifen, mit Ausnahme der Transparenzvorgaben, für viele Angebote nicht, die Kostenfallen für Jugendliche Nutzer darstellen. Dies verdeutlicht, dass Kostenrisiken für Jugendliche nicht auf Mehrwertdienste beschränkt sind, sondern aufgrund der Konvergenz von Telekommunikation und Internet plattformübergreifend bestehen.

Die Möglichkeiten für kollektive Selbstregulierung zur Adressierung der vielfältigen Kostenrisiken sind aufgrund fehlender Anreize beschränkt. Zudem ist der Mehrwertdienstsektor mit mehreren tausend Anbietern stark fragmentiert, wodurch eine selbstregulatorische Lösung deutlich erschwert wird. Des Weiteren bestehen starke Divergenzen zwischen den ökonomischen Interessen der Dienstleister und den öffentlichen Interessen im Konsumentenschutz, sodass sich eine reine Selbstregulierung nicht als Lösung anbietet. In Summe ergibt sich daraus der Bedarf einer starken staatlichen Regulierung, um verbindliche Mindeststandards sicherzustellen.

Aufgrund der vielfältigen neuen Risiken im Bereich der Kostenkontrolle (z.B. Micropayments, In-App-Käufe) könnten staatliche Institutionen eine Risikoabschätzung vornehmen und bei Bedarf Massnahmen ergreifen. Konsumenteninformation und Selbstschutzmassnahmen für Nutzer könnten verstärkt werden. Gut sichtbare Beschwerde-/Beratungseinrichtungen erweisen sich als hilfreich. Dahingehend könnten das Mandat und der Tätigkeitsbereich der etablierten und anerkannten Schlichtungsstelle ombudscom erweitert werden.

Selbstregulierung im Internet

Die Nutzung des Internets durch Kinder und Jugendliche geht mit vielfältigen Chancen und Risiken einher. Zu den Risiken zählen u.a. die Bedrohung der Privatsphäre, der (unvorbereitete) Kontakt mit ungeeigneten Inhalten, gefährliche Kontakte, Diffamierung und Belästigung (Cyberbullying), exzessive Internetnutzung und Suchtverhalten, Informationsüberlastung, Urheberrechtsverletzungen sowie Risiken durch hohe Kosten.¹

Für Massnahmen zum Jugendschutz im Internet existieren in der Schweiz keine spezifischen staatlichen Internetregulierungen, jedoch sind etliche allgemeine rechtliche Bestimmungen anwendbar. Generell gelten die staatlichen Möglichkeiten zur Internetregulierung allerdings als beschränkt. Gründe dafür sind vor allem der globale Charakter des Internets, die rasche technologische Entwicklung und die begrenzten möglichen rechtlichen Einschränkungen (z.B. die Beeinträchtigung von Grundrechten, v.a. des Rechts auf freie Meinungsäusserung). Die Möglichkeiten der rechtlichen Regulierung wurden daher auch in der Schweiz vom Bundesrat zurückhaltend bewertet. Laut Bundesrat soll zum einen ein stärkerer Fokus auf die Förderung der Medienkompetenz und auf technischen Schutzmöglichkeiten (Filterprogramme) gelegt werden. Zum anderen soll Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen der Vorzug gegenüber staatlicher Regulierung gegeben werden.

¹ vgl. dazu die Systematik der Problemlagen im Jugendmedienschutz nach Dreyer et al. (2013, 60); vgl. dazu auch Tabelle 18 im vorliegenden Endbericht „Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet“.

Die Selbstregulierung im Internet steht jedoch vor ähnlichen Herausforderungen wie die staatliche Regulierung. Das Internet ist eine Vielzweckinfrastruktur, auf der eine Fülle von Produkten, Inhalten und Dienstleistungen auf verschiedenen Plattformen angeboten werden. Die zahlreichen involvierten Branchen sind durch sehr unterschiedliche Kontextbedingungen gekennzeichnet und haben jeweils unterschiedliche Anbieter- und Angebotsstrukturen und Risiken. Entsprechend unterscheiden sich Möglichkeiten für die Etablierung von Selbstregulierung, ihr Wirkungspotenzial und ihre Angemessenheit.

Die Praxis zeigt, dass in den vergangenen Jahren international etliche Initiativen zur Selbst- und Ko-Regulierung im Internet gestartet wurden, von denen einige scheiterten, während sich andere etablieren konnten. Auch in der Schweiz übernehmen Branchenverbände Verantwortung im Internet. Im Rahmen der asut wurde 2008 die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz in Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz gestartet. Der Internet-Branchenverband simsa hat 2013 mit dem Code of Conduct Hosting (CCH) eine weitere Selbstregulierung initiiert.

Sowohl in der simsa als auch in der asut hat Jugendschutz jedoch generell keine zentrale Priorität. Entsprechend schwach sind die organisatorische Verankerung von Jugendschutzthemen in den Verbänden und der Mittelaufwand für Massnahmen im Jugendschutz auf Verbandsebene. Auch der Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung ist bei beiden Initiativen nicht erfüllt. Bei beiden Initiativen handelt es sich um eine Selbstregulierung im engen Sinn ohne formale staatliche Beteiligung. Einige der Massnahmen der asut-Brancheninitiative zielen zwar auf die Zusammenarbeit mit Stakeholder-Gruppen im Jugendschutzbereich ab und haben zur Initiierung von gemeinsamen Projekten beigetragen. Eine über diese Projekte hinausgehende, formalisierte strukturelle Beteiligung von Verbraucher- oder Elternvertretern und staatlichen Akteuren ist jedoch nicht vorgesehen. Die thematische Abdeckung der Schweizerischen Initiativen ist – gemessen an der umfassenden Risikopalette im Internet – begrenzt. Trotzdem greifen die Initiativen wichtige Themen auf, wie etwa den Schutz vor ungeeigneten Inhalten und den Schutz vor Belästigungen und gefährlichen Kontakten. Auch der regulatorische Mehrwert in Bezug auf die gesetzten Normen/Standards ist hoch, weil die Anforderungen der ausgewählten Massnahmen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen. Die beiden Branchenverbände bildeten die Plattformen für die Entwicklung der Brancheninitiativen. Darüber hinausgehende Kontrollfunktionen (Beschwerdemanagement, Umsetzungskontrolle, Sanktionen) werden von den Verbänden jedoch kaum wahrgenommen.

Der Code of Conduct der simsa regelt das Notice-and-Take-Down-Verfahren (NTD) bei Beschwerden gegen unzulässige Inhalte. Der Code ist als unverbindliche Leitlinie für Content-Hoster konzipiert, die freiwillig befolgt werden können. Wie viele Hosters das Notice-and-Take-Down-Verfahren derzeit praktisch nutzen ist nicht bekannt, und generell sollten die Auswirkungen des CCH auf den Jugendschutz nicht überschätzt werden. Die selbstregulatorischen Massnahmen zum Content-Hosting greifen nur bei Hosting-Diensten, die von Schweizer Dienstleistern angeboten werden und bei den dort gehosteten Inhalten. Diese stellen nur einen verschwindend kleinen Teil der weltweit verfügbaren Inhalte dar. NTD-Verfahren der Content-Hoster werden schwerpunktmässig zur Bekämpfung unzulässiger

Inhalte eingesetzt. Jugendschutz vor ungeeigneten Inhalten steht nicht im Zentrum der Initiative. Erfahrungen zeigen, dass sich Beanstandungen grösstenteils auf Urheberrechtsverletzungen und die Verletzungen von Persönlichkeitsrechten beziehen. Beide Bereiche haben – wenn überhaupt – nur eine geringe Relevanz für den Jugendschutz.

Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz wurde 2008 von Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange unterzeichnet. Gemessen an den Marktanteilen handelt es sich dabei um die wichtigsten Schweizer Anbieter von Internetzugängen. Die Brancheninitiative der asut für verbesserten Jugendmedienschutz umfasst mehrere thematische Abschnitte: Die Umsetzung rechtlicher Bestimmungen im Internetbereich zielt analog zum CCH der simsa vor allem auf die Rolle der Fernmeldediensteanbieter als Content-Hoster ab und soll diese zum Jugendmedienschutz verpflichten. Darüber hinaus umfasst die Brancheninitiative freiwillige Massnahmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes, wie z.B. die Sperre von kinderpornografischen Seiten auf Basis der KOBIK-Liste, die Kontrolle von Chaträumen im eigenen Einflussbereich sowie das Angebot von Jugendschutzfiltern. Weitere Anforderungen betreffen den Bereich Prävention und Information zur Verbesserung der Medienkompetenz. Damit werden vor allem informierende Massnahmen festgelegt. Diese sind: Die Benennung eines Jugendschutzbeauftragten bei den Unternehmen, die Informationen zum Thema Jugendmedienschutz an den Kundenschnittstellen (Verkaufsstellen, Hotlines, Internet) sowie der Dialog und die Kooperation mit Anspruchsgruppen und Verbänden, die sich im Jugendmedienschutz engagieren. Die Implementierung erfolgt in der Praxis durch organisatorische Massnahmen, welche die Internet-Service-Provider zu treffen haben.

Die Evaluierung der Implementierung der asut-Brancheninitiative zeigt ein gemischtes Gesamtbild. Im Bereich der *informierenden* Massnahmen arbeiten alle Unternehmen mit Stakeholder-Gruppen aus dem Bereich Jugendmedienschutz in Projekten zusammen. Eine strukturelle Stakeholder-Einbindung in der Brancheninitiative ist jedoch nicht vorgesehen. Alle Unternehmen können auf Rückfrage hin Jugendmedienschutzbeauftragte benennen, die jedoch in den Internetauftritten für Kunden nicht immer deutlich erkennbar sind. In den Internetauftritten aller Unternehmen werden Kundeninformationen zum Thema Jugendschutz angeboten. Nicht alle Anbieter verfügen jedoch über Hard-Copy-Broschüren/Ratgeber zum Thema Jugendmedienschutz, die an Verkaufsstellen aufgelegt werden könnten. Das Verkaufs- und Beratungspersonal ist bei allen Unternehmen dahingehend geschult, bei Bedarf auf Jugendschutzinformationen der Unternehmen hinzuweisen. Überprüfungen der Beratungsleistung sind in nur wenigen Fällen vorgesehen. Die Branchenvereinbarung propagiert eine gute Jugendschutzberatung an den Verkaufsstellen. Die Ergebnisse einer Elternbefragung im Rahmen der Untersuchung zeigen jedoch, dass 71% der Eltern beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind nicht hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten wurden. Damit bleibt eine gute Gelegenheit für die Sensibilisierung und Kompetenzförderung der Eltern im persönlichen Kontakt ungenutzt.

Auch im Bereich der *regulierenden* Massnahmen verweisen die Ergebnisse der Evaluierung auf Wirksamkeitsgrenzen der Brancheninitiative: So sind die Vorgaben zur Kontrolle von Chaträumen und Content-Hosting aktuell nicht für alle Unterzeichner der Initiative relevant. Die Unternehmen betreiben keine eigenen Chaträume und lediglich Swisscom bietet Web-

hosting-Dienste an. Praktisch wird mit diesen nationalen Branchenmassnahmen daher nur einen Bruchteil der weltweit agierenden Anbieter und der global verbreiteten Inhalte erreicht. Im Fokus der regulatorischen Überlegungen im Internetbereich stehen jedoch generell die Internetzugangsanbieter (Internet-Access-Provider), die über einen deutlich grösseren Wirkungsbereich verfügen. Sie stehen in einer geschäftlichen Beziehung zu ihren Nutzern und nehmen eine Gatekeeper-Position im Internet ein. Daher zielen Initiativen immer wieder darauf ab, regulatorische Massnahmen auf der Ebene der Zugangsanbieter zu setzen. Technische Blockaden auf Netzebene sind in der Schweiz im Internetbereich praktisch fast ausschliesslich nur für illegale Inhalte implementiert. Dies erfolgt, wie in der Brancheninitiative vorgesehen, durch die Implementierung der KOBIK-Liste für Seiten mit Kinderpornografie. Alle vier Internet Service Provider haben diese Selbstverpflichtung umgesetzt. Eine Implementierung von stärker differenzierten Filtersystemen für ungeeignete Inhalte mit erweiterten Zugangsblockaden für minderjährige Nutzer wird jedoch mit der Brancheninitiative auf Netzebene nicht angestrebt. Der Grund dafür ist, dass differenzierte Netzsperrungen als organisatorisch schwierig und rechtlich bedenklich gelten. Zugangskontrollen werden deshalb durch Altersverifikationen bei Anbietern von Diensten und Inhalten vorgelagert oder durch Jugendschutzsoftware auf Endgeräten der Nutzer nachgelagert.

Die Politik hat wiederholt auf die Möglichkeiten zum Jugendschutz im Internet mit Hilfe von *Jugendschutz-Filterprogrammen* verwiesen und Internetdienstleister dazu aufgefordert, ihre Kunden verstärkt auf diese technischen Schutzmöglichkeiten hinzuweisen. Mit der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz wird diese Forderung aufgegriffen. Sie schreibt vor, dass die unterzeichnenden Unternehmen ihren Kunden wirksame Kinderschutz-Software zum Download oder in anderer geeigneter Form zur Verfügung stellen sollen. Alle vier Internet Access Provider kommen dieser Selbstverpflichtung nach und bieten entweder selbst Filtersoftware im Rahmen ihrer Dienstleistungen an oder verlinken in ihren Internetauftritten auf Schutzprogramme. Die tatsächliche Nutzung dieser Angebote liegt jedoch bei weniger als 10% der Internetkunden der Unternehmen. Als Gründe dafür gelten die fehlende Problemsensibilität und mangelnde Kompetenzen der Eltern, technische Kompatibilitätsprobleme und die Verfügbarkeit alternativer Produkte im Internet.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden daher Eltern auch bezüglich ihrer Erfahrungen mit Internetfiltern befragt. Ergebnisse der empirischen Analysen (n=323) zeigen, dass Jugendschutzfilter noch längst nicht flächendeckend im Einsatz sind. Nur 53% jener Eltern, deren Kinder Computer, Tablet oder Mobiltelefone nutzen, haben zumindest auf einem dieser Geräte einen Jugendschutzfilter installiert. Am wenigsten werden Jugendschutzfilter auf Mobiltelefonen installiert (23%). Der Umgang mit Filtersoftware fällt vielen Eltern nicht leicht. 57% geben an, sich mit Jugendschutzfiltern nicht gut auszukennen. Nur rund ein Viertel der Eltern verfügt gemäss Selbsteinschätzung über adäquate Fähigkeiten zum Umgang mit Filtersoftware.

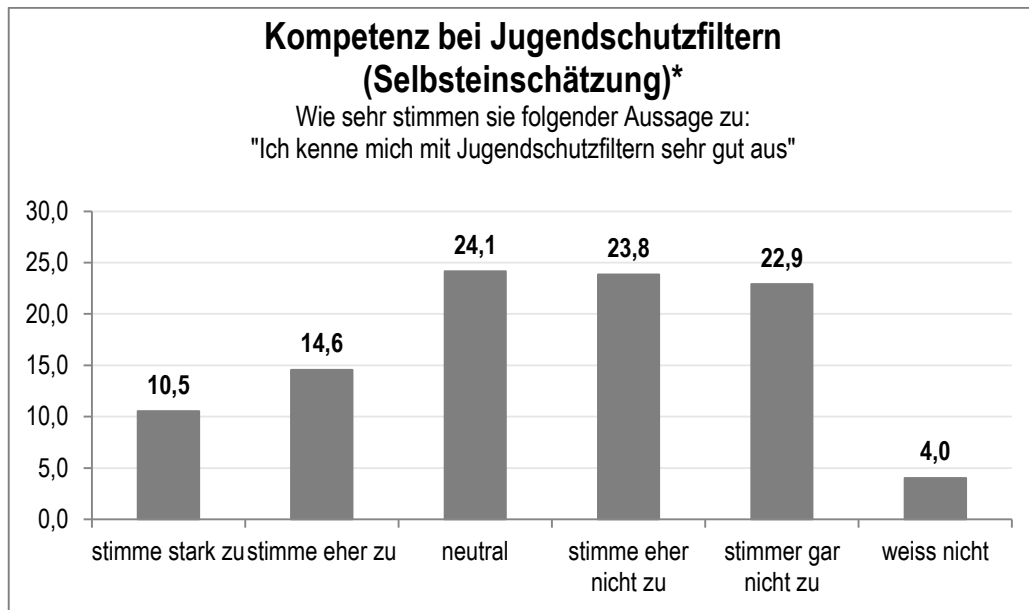


Abbildung 3: Kompetenz bei Jugendschutzfiltern (Selbsteinschätzung)

Gleichzeitig findet mehr als die Hälfte der befragten Eltern (56%), dass Jugendschutzfilter dazu geeignet sind, um Kinder vor Gefahren im Internet zu schützen. Nur 11% der befragten Eltern denken dies nicht. Aber ist dieses Vertrauen der Eltern in Jugendschutzfilter gerechtfertigt?

Die Ergebnisse von Sekundäranalysen im Rahmen dieser Evaluierung zeigen, dass die *Effektivität* der Schutzsoftware nicht überschätzt werden sollte. In internationalen Vergleichen von Jugendschutzsoftware im Rahmen der SIP-Bench-Tests zeigt sich, dass sämtliche getesteten Produkte punkto Effektivität nur niedrige Werte (<2 von 4) erreichen und schlecht abschneiden. Die von den Schweizer Marktführern zur Verfügung gestellte Software F-Secure Internet Security liegt dabei lediglich im hinteren Mittelfeld (Platz 13 von 21 getesteten Produkten). Ein blindes Vertrauen in technische Lösungen scheint daher nicht angebracht. Jugendschutzfilter können andere Massnahmen im Bereich des Jugendmedienschutzes (Selbstregulierung, Förderung der Medienkompetenz) ergänzen, aber nicht ersetzen.

Zusammenfassend decken die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen im Internet zwar nur ein begrenztes Risikospektrum ab, greifen dabei jedoch wichtige Themen zum Jugendschutz auf. Die mit der Selbstregulierung gesetzten Anforderungen gehen über die gesetzlichen Vorschriften hinaus und bringen einen regulatorischen Mehrwert. Auch wurden wichtige Implementationsschritte gesetzt, die Wirksamkeit der Massnahmen ist jedoch mit einigen Ausnahmen deutlich beschränkt. Zur Verbesserung des Jugendschutzes könnte die von der asut geplante Weiterentwicklung der asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz beitragen. Damit könnte eine stärkere Einbindung von Anspruchsgruppen (Elternvertreter, Konsumentenschutz) in die Initiative und eine stärkere organisatorische Verankerung des Themas Jugendmedienschutz innerhalb der asut erfolgen. Von den Unternehmen könnte die Jugendschutzberatung in den Verkaufsstellen verbessert und die Qualität der Beratungsleistung überprüft werden.