

Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz

1. Um was geht es

Medienkonsum und seine Wirkungen auf die Entwicklung und das Verhalten von Kindern und Jugendlichen ist ein umstrittenes Dauerthema. Trotz der unterschiedlichen Haltungen zu diesen Fragen ist eine Konstante feststellbar: Staat und Gesellschaft haben Eltern, Kinder und Jugendliche im Umgang mit Medien immer in zwei Richtungen aktiv unterstützt:

- Förderung von Medieninhalten, die als wertvoll beurteilt werden.
- Schutz vor Medieninhalten, die als ungeeignet beurteilt werden.

Staatliche Massnahmen dieser Art werden nie im Bewusstsein ergriffen, den Medienkonsum und seine Wirkungen abschliessend kontrollieren zu können. Vielmehr wird versucht, mit plausiblen Risiken planvoll umzugehen.

Nach Ansicht von pro juventute ist der heutigen Kinder- und Jugendmedienschutz ungenügend. Die rasante Entwicklung der Unterhaltungsmedien verschärft den Handlungsbedarf. Im Folgenden werden die wichtigsten Defizite und Lösungsansätze bei den rechtlichen Regulierungen aufgezeigt. Zu den medienpädagogischen Einschätzungen und Massnahmen gibt das Papier von Jolanda Bertozzi „Zahlen und Fakten zur Gewalt in Unterhaltungsmedien“ Auskunft.

2. Was ist „Kinder- und Jugendmedienschutz“

Kinder- und Jugendmedienschutz versucht, mediale Einflüsse aus der Erwachsenenwelt, die dem Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen noch nicht entsprechen, möglichst gering zu halten und Heranwachsende sowie für sie verantwortliche Erwachsene im Umgang mit möglichen Gefahren zu unterstützen.

Ganz allgemein stehen für den Kinder- und Jugendmedienschutz heute vier Aufgaben im Vordergrund. Im Sinne eines abwehrenden Kinder- und Jugendmedienschutzes gilt es Medieninhalte auf ihr Gefährdungspotenzial zu beurteilen und ihre Erhältlichkeit zu regulieren. Im Sinne eines fördernden Kinder- und Jugendmedienschutzes gilt es die Bereitstellung guter Medieninhalte zu unterstützen und die Medienkompetenz zu fördern

Konkret stehen derzeit fünf Themen im Zentrum der politischen Interessen:

- Altersfreigaben für Filme
- Regelung des Kinozutritts
- Altersfreigaben für neue Medien wie Videos, DVD oder Spiele
- Erhältlichkeit neuer Medien über traditionelle Verteilkanäle (Ladenverkauf; Vermietung)
- Erhältlichkeit ungeeigneter Medieninhalte über elektronische Kommunikationsnetze (Internet; Handy)

3. Die Kinderrechte gelten auch beim Kinder- und Jugendmedienschutz

Ein zentrales Thema verschiedener Menschenrechtsverträge ist die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit, die beispielsweise von Artikel 19 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte oder Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert wird.

Auch die Kinderrechtskonvention sichert dem Kind die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit ausdrücklich zu. Die Konvention enthält darüber hinaus eine einzigartige Bestimmung über Rechte des Kindes und Pflichten der Vertragsstaaten im Bereich der Massenmedien und umschreibt in Artikel 17 den Handlungsrahmen wegleitend wie folgt:

Artikel 17 (Zugang zu geeigneter Information)

Die Vertragsstaaten erkennen die wichtige Rolle der Massenmedien an und stellen sicher, dass das Kind Zugang hat zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere derjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben. Zu diesem Zweck werden die Vertragsstaaten

- a) die Massenmedien ermutigen, Informationen und Material zu verbreiten, die für das Kind von sozialem und kulturellem Nutzen sind und dem Geist des Artikels 29 entsprechen;
- b) die internationale Zusammenarbeit bei der Herstellung, beim Austausch und bei der Verbreitung dieser Informationen und dieses Materials aus einer Vielfalt nationaler und internationaler kultureller Quellen fördern;
- c) die Herstellung und Verbreitung von Kinderbüchern fördern;
- d) die Massenmedien ermutigen, den sprachlichen Bedürfnissen eines Kindes, das einer Minderheit angehört oder Ureinwohner ist, besonders Rechnung zu tragen;
- e) die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, fördern, wobei die Artikel 13 und 18 zu berücksichtigen sind.

Zudem haben Kinder und Jugendliche gemäss Artikel 31 der Kinderrechtskonvention ein Recht auf Freizeit und Spiel und Artikel 11 unserer Bundesverfassung gewährt ihnen einen Anspruch auf besonderen Schutz und Förderung ihrer Entwicklung.

Diese kinderrechtlichen Bestimmungen lassen sich zu drei Grundsätzen zusammenfassen:

- Die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit ist auch Kindern und Jugendlichen gewährleistet.
- Die Qualität, die Vielfalt und den Zugang zu kinder- und jugendgerechten Medieninhalten muss aktiv gefördert werden.
- Es müssen Richtlinien für den Kinder- und Jugendmedienschutz erlassen werden.

4. Was macht der Bund

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) enthält Straftatbestände für Tathandlungen mit absolut verbotenen Medieninhalten, die unabhängig vom Alter der Konsumierenden gelten. Es handelt sich um Artikel 135 (Gewaltdarstellung), Artikel 197 Absatz 3 (Harte Pornografie) und Artikel 261bis (Rassendiskriminierung). Zusätzlich hält Artikel 197 Absatz 1 relative Verbote für nicht harte Pornografie fest, die dem spezifischen Schutz von Konsumierenden unter 16 Jahre dienen sollen.

Auf Artikel 135 StGB (Gewaltdarstellung) ist besonders hinzuweisen. Er untersagt mehrere Tathandlungen im Umgang mit Medien, die grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere eindringlich darstellen und damit die elementare Würde des Menschen in schwerer Weise verletzen. Die Bestimmung wurde 1990 nach heftigen Kontroversen eingeführt und gilt als Musterbeispiel einer missglückten Gelegenheitsgesetzgebung. Das Parlament hatte es damals abgelehnt, den Straftatbestand im Sinne eines relativen Verbotes auf den Jugendschutz auszurichten. Auslöser waren der aufkommende Konsum von Heim-Videos und ein Misstrauen gegenüber der Selbstkontrolle durch die schlecht organisierte Videobranche. Schweizweit kommt es nur zu einer geringen, wiewohl zunehmenden Zahl von Verurtei-

lungen (2004: 27; 2005: 55). Dies wird nicht zuletzt auf die Häufung sehr restriktiver und dennoch unbestimmter Begriffe zurückgeführt. Der Straftatbestand ist nur anwendbar, wenn:

- „grausame“ Gewalttätigkeiten
- „eindringlich“ dargestellt werden und damit die
- „elementare“ Würde des Menschen in
- „schwerer“ Weise verletzt wird.

Gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) müssen Programmveranstalter durch geeignete Massnahmen dafür sorgen, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, die ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden. Das RTVG schränkt mit Artikel 13 zudem die Werbung im Interesse des Schutzes von Minderjährigen besonders ein.

Im Übrigen weist der Bund eine Zuständigkeit für den Kinder- und Jugendmedienschutz als Sache der Kantone von sich, ausdrücklich beispielsweise beim neuen Filmgesetz vom 14. Dezember 2001 oder in der Antwort auf eine parlamentarische Frage zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Video- und Spielbereich im Juli 2007. Sicher trägt der Bund für den Kinder- und Jugendmedienschutz keine Alleinverantwortung. Ein klare Mitverantwortung scheint sich aber doch aus Artikel 11 BV - wonach Kinder und Jugendliche besonderen Schutz und Förderung geniessen - in Verbindung mit Artikel 97 BV zu ergeben, wonach der Bund Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten trifft. Es ist nicht einzusehen, wieso Information und Aufklärung von Kindern, Jugendlichen und ihre Eltern über ungeeignete Medieninhalte von dieser Aufgabe ausgenommen sein sollen.

5. Was machen die Kantone

Grundsätzlich sind die Kantone für den Kinder- und Jugendmedienschutz zuständig. Eine Übersicht zum kantonalen Recht zeigt:

- Neun Kantone (AG, AI, AR, BE, NW, SH, SO, SZ, TG) haben den Kinder- und Jugendmedienschutz überhaupt nicht geregelt.
- In den übrigen Kantonen sind zumindest die Altersfreigabe von Filmen und der Kin Zutritt geregelt. Die Lösungen sind inhaltlich und organisatorisch sehr unterschiedlich. Einzelne Kantone delegieren Entscheidungen an die Gemeinden.
- Erst ein Kanton (Kanton Waadt) hat die Altersfreigabe bei Videos, DVD's und Spielen geregelt.
- Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben ein Vernehmlassungsverfahren über eine neue Regelung für den Kinder- und Jugendmedienschutzes abgeschlossen, die alle relevanten Bereiche erfassen soll (Altersfreigabe bei Filmen, Videos, DVD, Spielen, Kin Zutritte und Abgabe neuer Medien an Kinder und Jugendliche).

6. Hauptmängel des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz

Die kantonalen Regelungen sind selbst in zentralsten Bereichen des Kinder- und Jugendmedienschutzes lückenhaft oder fehlen völlig.

Am stärksten geregelt sind die Altersfreigabe von Filmen und der Kin Zutritt. Um diese Beurteilungen kümmert sich eine Unzahl von Kommissionen. Sowohl die Beurteilungskriterien als auch die Beurteilungsentscheide können kantonal unterschiedlich ausfallen. Zudem leuchtet nicht ein, dass der Filmbereich intensiver staatsreguliert ist als beispielsweise der Video- und Spielbereich, von dem sich Kinder und Jugendliche allein schon zeitlich viel stärker in Beschlag nehmen lassen.

Die Altersbewertung von Videos, DVD und Spielen bleibt fast vollständig den Anbietern überlassen. Zwar hat beispielsweise die Spielbranche inzwischen eine eigene Verbandsregulierung mit Sanktionsvereinbarungen aufgebaut. Die Konsumierenden bleiben aber mit unterschiedlichen Bewertungssystemen (z.B. pegi, USK) konfrontiert, die zu durchaus unterschiedlichen Kennzeichnungen führen. Aber einer selbst relativ gut funktionierenden Verbandsregulierung der Spielbranche können sich Anbieter entziehen, die sich nicht einbinden lassen wollen. Auch die nötige Abstimmung auf die Film und TV-Branche bleibt ungelöst.

Nicht einmal ansatzweise wird die Erhältlichkeit ungeeigneter Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze (Internet, Handy) reguliert.

Auf Bundesebene erweist sich Artikel 135 StGB (Gewaltdarstellungen) als revisionsbedürftig. Die Bestimmung ist primär auf den Videobereich ausgerichtet und die Tatbestandsmerkmale sind für eine wirksame Anwendung ungeeignet.

7. Der Vorschlag von pro juventute

Ausgangspunkt ist Artikel 17 Kinderrechtskonvention mit den drei Grundsätzen:

- Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit für Kinder und Jugendliche
- Schutz vor ungeeigneten Medieninhalten
- Förderung wertvoller Medieninhalte

Der Vorschlag von pro juventute unterscheidet zwischen Massnahmen des abwehrenden und des fördernden Kinder- und Jugendschutzes. Er setzt Prioritäten bei der Bewertung von Medieninhalten, bei der Erhältlichkeit ungeeigneter Inhalte und beim Fördern der Medienkompetenz. Die Förderung wertvoller Medieninhalte bleibt einstweilen ausgeklammert.

Schutzmassnahmen (Abwehrender Kinder- und Jugendmedienschutz)

Nach klassischer Vorstellung entscheidet der Staat über die Freigabe von Filmen und anderer Medien für Minderjährige und vollzieht seine Entscheidungen mit Kontrollen und allenfalls Strafen. Das andere Extrem wären Lösungen, die den Jugendmedienschutz der freien Eigenregulierung der privatwirtschaftlichen Anbieter überlassen.

Pro juventute empfiehlt, dass Staat und Privatwirtschaft im Interesse eines wirksamen Jugendmedienschutzes zusammenarbeiten. Das Medienangebot für Kinder und Jugendliche steht nicht in einem rechtsfreien Raum. Eine rein staatliche Steuerung im Sinne einer „Kinder- und Jugendzensur“ wäre im schnellen technischen Wandel des Medienbereichs jedoch hoffnungslos. Pro juventute schlägt daher eine Kooperationsstrategie vor, die als „regulierte Selbstregulierung“ in anderen Ländern oder Bereichen bereits umgesetzt wird. Diese Strategie ruht auf drei Säulen.

• Nationale Zertifizierungsstelle

Die Beurteilung von Medieninhalten und Regulierungen der Erhältlichkeit sollten für möglichst alle Arten von Trägermedien (Film, DVD, Video, etc.) und alle Vertriebsarten (Kino, Videothek, Internet, Handy etc.) bei einer nationalen Stelle zusammengefasst sein. Diese Zertifizierungsstelle soll eigene Beurteilungskriterien und Regulierungen entwickeln oder statt dessen private Standards anerkennen (zertifizieren) können.

Die Zertifizierungsstelle kann öffentlich- oder privatrechtlich organisiert sein. In der Trägerschaft sollten Bund, Kantone, Anbieter und Nichtregierungsorganisationen vertreten sein. Innerhalb der Stelle könnten sprachregionale Kammern gebildet werden. Es ist na-

heliegend, dass allenfalls bestehende kantonale Kommissionen mit vergleichbaren Funktionen von dieser Zertifizierungsstelle abgelöst werden.

Der Zertifizierungsstelle können weitere Aufgaben übertragen werden, beispielsweise bei der Information, Ratgeber für Eltern, Bezugs- und Betreuungspersonen oder im Beschwerdewesen.

- **Verbindlichkeit**

Bei Alterseinstufungen von Medieninhalten und bei der Regulierung ihrer Erhältlichkeit darf es sich nicht nur um unverbindliche Empfehlungen handeln. Vielmehr müssen sie zumindest in einem Kernbereich den verbindlichen Charakter von Altersfreigaben haben. Die damit verbundenen Einschränkungen des Veranstaltungszutritts, der Abgabe oder des Verkaufs von Trägermedien müssen wirksam umgesetzt werden können. Über die Förderung der freiwilligen Einhaltung hinaus setzt dies Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtungen voraus. Diese können von verbandsinternen Sanktionen über verwaltungsrechtliche Strafen bis zu besonderen Bestimmungen im Strafgesetzbuch gehen.

Sofern staatliche Stellen nicht unmittelbar selber über Film-, Video- oder Spielfreigaben entscheiden, müssen die an sich unverbindlichen Empfehlungen privater Organisationen (z.B. Verbände der Anbieter) in geeigneter Form staatlich anerkannt und kontrolliert werden können.

- **Schweizweit einheitliche Regelung**

Ziel ist, Beurteilungen, Regulierungen und Sanktionen im nationalen Rechtsraum anzugleichen und auf internationale Entwicklungen abzustimmen. Soweit nicht alle Kantone einer gemeinsamen Lösung zustimmen, muss der Bund die Möglichkeit haben, entsprechende Regelungen verbindlich zu erklären. Denkbar ist auch, die Zuständigkeit für den Jugendmedienschutz an den Bund zu delegieren. Dazu wäre eventuell eine neue Verfassungsbestimmung notwendig.

Fördermassnahmen (fördernder Kinder- und Jugendschutz)

Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Bezugspersonen müssen befähigt werden, aus eigener Kompetenz mit möglichen Gefährdungen aus dem Medienbereich umzugehen. Dies setzt Massnahmen der Information, Aufklärung und Medienpädagogik voraus, die unter anderem auf Massnahmen des abwehrenden Schutzes abzustimmen sind.

Bestehende Angebote in diesem Bereich sind unübersichtlich und eventuell unvollständig. Im Interesse einer grösseren Effektivität und Effizienz sind koordinierte Bedarfsanalysen, Planungen, Entwicklungen und Umsetzungen von Massnahmen in diesem Bereich anzustreben.

Fördermassnahmen richten sich an Kinder, Jugendliche, Eltern, andere Bezugspersonen und Institutionen wie Schule oder Einrichtungen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit. Dazu können Informations- und Sensibilisierungskampagnen durchgeführt und Hilfsmittel entwickelt werden.

Kontakt

pro juventute
Michael Marugg
Leiter Stabstelle Recht und Politik
Seehofstrasse 15, Postfach
8032 Zürich
Tel. 044 256 77 20
Fax 044 256 77 78
michael.marugg@projuventute.ch
www.projuventute.ch

pro juventute

pro juventute setzt sich für die Erfüllung der Bedürfnisse und die Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz ein. Sie hilft in Notfällen, bietet soziale Dienstleistungen an und fördert Kinder und Jugendliche in ihrer persönlichen Entwicklung. In ihrer Arbeit orientiert sich pro juventute an den Grundsätzen der Uno-Kinderrechtskonvention. Im Jahr 2012 feiert pro juventute ihr 100-jähriges Jubiläum. Sie ist eine private, politisch unabhängige, konfessionell neutrale und schweizweit tätige Stiftung.