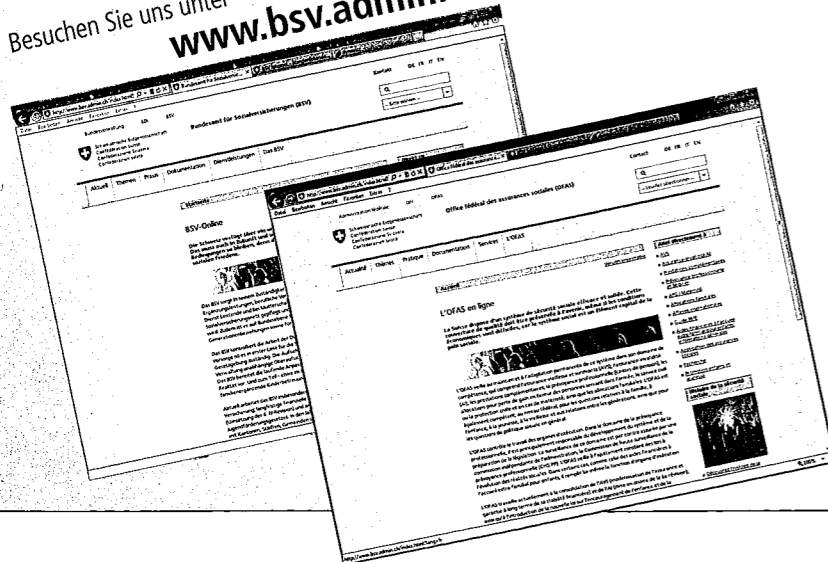


Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 4/2015

Editorial	189
Chronik Juni/Juli 2015	190
Schwerpunkt	
Jugendschutzprogramme: Der Bundesrat zieht Bilanz (Thomas Vollmer, Bundesamt für Sozialversicherungen)	195
Evaluation des gesamtschweizerischen Präventionsprogramms Jugend und Gewalt (Marius Féraud, Eveline Huegli)	199
Förderung der Medienkompetenzen – das Engagement hat sich gelohnt (Andreas Balthasar, Alexandra La Mantia, Interface Politikstudien)	204
Evaluation von Peer-Education und Peer-Tutoring zur Förderung von Medienkompetenzen (Olivier Steiner, Rahel Heeg, Claire Balley, Ilario Lodi, Valentin Schnorr, Fachhochschule Nordwestschweiz)	209
Regulierungsaktivitäten der Kantone im Jugendmedienschutz (Eveline Huegli, Christian Bolliger, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung)	215
Jugendmedienschutz: Selbstregulierung der Schweizer Branchen auf dem Prüfstand (Michael Latzer, Florian Saurwein, Konstantin Dörr, Natascha Just, Julian Wallace, Universität Zürich)	220
Good Practice für den Jugendmedienschutz der digitalen Gesellschaft (Stephan Dreyer, Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg; Manuel Puppis, DCM, Universität Fribourg; Christian Wassmer IPMZ, Universität Zürich)	224

Sozialpolitik	
Ergänzungsleistungen sichern Heimaufenthalt (Urs Portmann, Bundesamt für Sozialversicherungen)	230
Familie, Generationen und Gesellschaft	
Wie hat es die junge Generation mit der Politik? (Michelle Beyeler, Berner Fachhochschule; Sarah Bütikofer, Universität Zürich; Isabelle Stadelmann-Steffen, Universität Bern)	235
Gesundheitspolitik	
Seltene Krankheiten: Bessere Begleitung von Patienten und Angehörigen (Jacqueline de Sá, Catherine Cossy, Bundesamt für Gesundheit)	241
International	
Inkrafttreten des Sozialversicherungsabkommens zwischen der Schweiz und Südkorea (Stephanie Koch, Bundesamt für Sozialversicherungen)	244
Parlament	
Parlamentarische Vorstösse	246
Gesetzgebung (Vorlagen des Bundesrats)	247
Daten und Fakten	
Sozialversicherungsstatistik	248
Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	250
Literatur	251

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Verbesserter Jugendschutz



Ludwig Gärtner
Stellvertretender Direktor des Bundesamts für Sozialversicherungen

Im Juni 2010 hat der Bundesrat zwei nationale Jugendschutzprogramme zur Gewaltprävention und zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes lanciert. Er reagierte damit auf zunehmende Gewalt im öffentlichen Raum, in der Schule und im Internet und die wachsende öffentliche Besorgnis bezüglich der Gefahren, denen Minderjährige bei der Nutzung digitaler Medien ausgesetzt sind.

Die beiden Programme Jugend und Gewalt sowie Jugend und Medien wurden durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) geleitet und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie privaten Organisationen, Hochschulen und der Medienbranche umgesetzt. Sie stehen jetzt kurz vor dem Abschluss. Die Ergebnisse liegen in Form von zwei sehr gut dokumentierten Websites, Konferenzberichten, Forschungspublikationen, Praxishandbüchern, Evaluationsberichten sowie zwei Bundesratsberichten vor.

Beim Aufbau beider Programme waren einige Hürden zu nehmen: Es mussten Kooperationen verhandelt und Strukturen geschaffen, Konzepte erarbeitet und Projekte

bekannt gemacht werden. Dabei bewegte sich das BSV oft auf unbekanntem Terrain. Im Rahmen von Jugend und Gewalt kam es erstmals in der Kinder- und Jugendpolitik zu einer tripartiten Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten bzw. Gemeinden. Bei Jugend und Medien hatte die Kooperation mit der Medienbranche Pioniercharakter. Es galt, Lücken zu identifizieren und jene Massnahmen zu eruieren, die der Bund adäquat und zielgerichtet zu unterstützen vermochte. Grosse Anstrengungen wurden unternommen, um die Programme breit abzustützen und die Vernetzung sowie den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zu fördern. Und nicht zuletzt waren komplexe Fragestellungen wie das geeignete Zusammenspiel von Prävention, Intervention und Repression sowie die herausfordernde Suche nach tauglichen Regulierungsinstrumenten anzugehen.

Nach fünf intensiven Jahren enden beide Programme im Dezember dieses Jahres. Schon heute lassen sie sich aufgrund der überaus positiven Ergebnisse der beiden externen Programmevaluationen als vollen Erfolg werten, bestätigt durch den regen Zuspruch, den das BSV im Rahmen der 3. nationalen Konferenz Jugend und Gewalt im Mai in Lugano erfahren hat. Zahlreiche Akteure lobten die solide fachliche Basis, die Möglichkeit zum Austausch und zur Zusammenarbeit auf Bundesebene sowie die wertvolle Unterstützung der Programmaktivitäten durch den Bund.

In Kenntnis dieser Ergebnisse hat der Bundesrat am 13. Mai 2015 beschlossen, die Massnahmen im Jugendmedienschutz weiterzuführen und sich für eine Optimierung der Regulierung einzusetzen. In der Prävention von Jugendgewalt wird sich der Bund hingegen aus seiner unterstützenden Rolle zurückziehen. Es ist nun an den Kantonen, Städten und Gemeinden zu entscheiden, ob und wie sie die aufgebauten Strukturen weiterführen wollen.

Jugendmedienschutz: Selbstregulierung der Schweizer Branchen auf dem Prüfstand

Medienwandel führt zu spezifischen Risiken für minderjährige Mediennutzende und stellt Eltern, Pädagogen, Industrie und Staat vor neue Herausforderungen. Eine Studie der Universität Zürich evaluiert den Beitrag der Industrie zum Jugendmedienschutz anhand der Selbstregulierungsinitiativen der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Es wird gezeigt, welche Selbstregulierungsformen bestehen, wie wirksam sie sind und welche Verbesserungsmöglichkeiten sich anbieten.

Michael Latzer, Florian Saurwein, Konstantin Dörr,
Natascha Just, Julian Wallace
Universität Zürich

Smartphone, Tablet, LED-TV und Internet: Längst ist eine Vielzahl an Geräten und medialen Angeboten fester Bestandteil des Alltags von Kindern und Jugendlichen. Doch Angebotsvielfalt und neue Nutzungsmuster bieten neben zahlreichen Chancen und Annehmlichkeiten auch viel Gefährdungspotenzial. Zu den viel diskutierten Risiken zählen Kosten- und Abo-Fallen, der Zugang zu gewalttätigen oder pornografischen Inhalten, Sexting, inadäquate Kontakte sowie Cyberbullying und -grooming. Daraus ergeben sich vielfältige, zum Teil neue Herausforderungen an einen effektiven Jugendmedienschutz. Darunter fallen Massnahmen zum Schutz Minderjähriger und eine sinnvolle Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den beteiligten Akteuren. Neben staatlicher Regulierung gelten auch elterliche Kontrolle, die Förderung der Medienkompetenz in Schule und Elternhaus sowie die Selbstregulierung der Industrie als wichtige Bausteine im Jugendmedienschutz.

Die Abteilung Medienwandel & Innovation des IPMZ der Universität Zürich hat im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) im Sommer 2014 eine Studie vorgelegt, die den Beitrag der Industrie zum regulatorischen Jugendmedienschutz untersucht. Dafür wurden die Schweizer Brancheninitiativen in den Bereichen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet evaluiert und folgende Fragen beantwortet: Welche Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendmedienschutz

bestehen auf Branchenebene? Wie werden sie umgesetzt und wie wirksam sind die Regelungen? Besteht Verbesserungspotenzial und Bedarf an zusätzlichen regulatorischen Massnahmen?

Überblick zu den Selbstregulierungsinitiativen der Branchen

Insgesamt wurden sieben Brancheninitiativen identifiziert, die anstreben, einen Beitrag zum Jugendmedienschutz zu leisten (vgl. Tabelle T1). Diese Selbstregulierungsinitiativen sind vergleichsweise neu und die Gründe für ihre Einführung vielfältig. Häufig erfolgten sie in Reaktion auf öffentliche Kritik, z.B. aufgrund betrügerischer Angebote bei kostenpflichtigen Mehrwertdiensten (Rufnummernbereich 090x) oder infolge kritischer Diskussionen über die Rolle von Gewaltspielen (z.B. Ego-Shooter). Als Triebkräfte für Selbstregulierungsinitiativen wirken Sorgen über Reputationsverluste der Industrie und eine drohende Verschärfung staatlicher Regulierung. Letztere soll mitunter durch Selbstregulierung verhindert werden.

Selbstregulierung bei Filmen und Computerspielen

In der Unterhaltungsindustrie haben die Branchenverbände im Computerspielesektor (SIEA) und im Filmsektor (SVV) Selbstregulierungsinitiativen eingeführt. In beiden Branchen wird die Alterskennzeichnung von Produkten (z.B. ab 16 oder ab 18 Jahren) und die Abgabekontrolle im Handel mittels Verhaltenskodizes vorgeschrieben. Dabei soll der Verkauf ungeeigneter Produkte verweigert werden, wenn das Abgabalter nicht erreicht ist. Mit ihren Massnahmen zum Schutz Jugendlicher vor Gewalt und Pornografie in Filmen und Computerspielen adressieren die Branchenverbände wichtige Risikobereiche und erbringen einen regulatorischen Mehrwert. Die Relevanz ist aufgrund der breiten Nutzung von Filmen und Spielen durch Jugendliche und dem hohen Schädigungspotenzial durch ungeeignete Inhalte gegeben. Dabei gehen die beiden Selbstregulierungsinitiativen deutlich über die rechtlichen Mindestanforderungen hinaus und bieten speziell für Eltern eine Orientierungsfunktion beim Kauf. Wie eine Elternbefragung im Rahmen der Studie (n = 323) zeigt, kennen die Eltern die Alterskennzeichnungen (84 %) und verwenden sie



Quelle: Kommunikation, BSV

häufig oder sogar immer zur Orientierung beim Einkauf (52 %). Fast die Hälfte der befragten Eltern findet die Alterskennzeichnung sehr nützlich (48 %). In beiden Branchen ist der Wirkungsbereich der Initiativen jedoch auf standardisierte Produkte beschränkt, die im Handel angeboten werden. Andere Bezugskanäle, wie z.B. Tauschbörsen im Internet (u.a. Torrents auf Piratebay), sind von den Selbstregulierungsinitiativen nicht erfasst. Darüber hinaus funktioniert die Abgabekontrolle sowohl in den Geschäften als auch in Onlineshops nicht einwandfrei, wie die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Testkäufe zeigen. In 47 Prozent der Fälle wurden ungeeignete Produkte im Schweizer Handel an jugendliche Testkäufer im Alter von 14 Jahren abgegeben (n = 108). Auch im konventionellen Onlinehandel zeigt sich ein durchwachsendes Bild. Insgesamt 38 Prozent der Onlinekäufe (n = 60) konnten durch Jugendschutzmassnahmen oder andere Barrieren nicht verhindert werden. Die Studie kommt daher zu dem Schluss, dass die Branchenverbände regelmässige Kontrollen (Testkäufe) durchführen sollten. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass dies zu einer besseren Befolgung der Regeln im Handel führt.

Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor

Zu den Risikobereichen für Kinder und Jugendliche gehören auch kostenpflichtige oder für Erwachsene bestimmte Mehrwertdienste. In Folge wiederkehrender Probleme mit betrügerischen Angeboten wurden im Fernmeldegesetz etliche Regelungen zum Konsumenten- und Jugendschutz festgelegt. Zudem haben sowohl Fernmeldedienstanbieter (Asut) als auch Mehrwertdienstleister (SAVASS) im Rahmen ihrer Branchenverbände Selbstregulierungsinitiativen im Mehrwertdienstsektor gesetzt. Die Verhaltenskodizes der beiden Branchenverbände enthalten vielfältige Vorgaben, vor allem zur Bekämpfung von Betrug und zum Umgang mit Kundenreklamationen. Der Jugendschutz ist im Rahmen der Selbstregulierung jedoch nur Randthema. Dabei gehen die freiwilligen Selbstverpflichtungen zudem kaum über die gesetzlichen Anforderungen im Jugendschutz hinaus. Der wesentliche Beitrag der Industrie liegt hier in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, wie beispielsweise der automatischen Sperrung von Diensten mit Erwachsenenunterhaltung für minderjährige Mobilfunkteilnehmer auf den Netzen der Fernmeldedienstleister.

Überblick der Selbstregulierungsinitiativen nach Einführungszeitpunkt und Wirkungsbereich T1

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: Onlinehandel
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: Onlinehandel
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

Quelle: Abteilung Medienwandel und Innovation, IPMZ, Universität Zürich

Demgegenüber bieten die gängigen Massnahmen zur Alterskontrolle durch Mehrwertdiensteanbieter einen vergleichsweise schwachen Schutz. Einfache Fragen nach dem Alter der Nutzer können durch Falschangaben sehr leicht umgangen werden. Allerdings dürfte die Nutzung von Mehrwertdiensten für Erwachsene generell kein Massenphänomen unter Jugendlichen sein, weil erotische und pornografische Inhalte gratis im Internet verfügbar sind.

Stärkere Beachtung erlangen in letzter Zeit Risiken im Bereich der Kostenkontrolle. Immer wieder wird von hohen Rechnungen berichtet, die beispielsweise bei der Nutzung von Spielen entstehen. Etliche der neueren kostenpflichtigen Anwendungen gelten jedoch nicht als Mehrwertdienste im rechtlichen Sinn und unterliegen damit weder den gesetzlichen Schutzvorschriften noch der Selbstregulierung. Mit den Regeln zur Kostenkontrolle im Mehrwertdienstbereich ist daher nur ein Bruchteil der vielfältigen und plattformübergreifenden kommerziellen Risiken abgedeckt, die für Jugendliche als Marktteilnehmer bestehen. Micropayments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen oder Irreführungen

(Klick-Betrug) sind durch Selbstregulierung im Mehrwertdienstleistungssektor nicht immer erfasst. Mehrwertdienstleister reagieren, wenn überhaupt, erst nachträglich und nur in ausgewählten Problemfällen mit kulanten Lösungen.

Divergenzen zwischen den ökonomischen Interessen der Dienstleister und den öffentlichen Interessen im Konsumentenschutz tragen dazu bei, dass sich eine reine Selbstregulierung nicht als Lösung für Kostenstreitigkeiten anbietet. In der Summe ergibt sich daraus der Bedarf einer starken staatlichen Regulierung, um verbindliche Mindeststandards für die Kostenkontrolle sicherzustellen. Darüber hinaus könnte auch das Mandat der Schlichtungsstelle ombudscom erweitert werden, um Konsumenten bei Kostenstreitigkeiten in anderen Dienstleistungskategorien beratend oder moderierend zu unterstützen.

Selbstregulierung im Internet

Für Jugendschutz im Internet existieren in der Schweiz keine spezifischen staatlichen Regulierungen, jedoch sind

etliche allgemeine rechtliche Bestimmungen anwendbar. Die Möglichkeiten zur staatlichen Internetregulierung sind allerdings beschränkt. Gründe dafür sind u. a. der globale Charakter des Internets und der rasche technologische Fortschritt. Meist kann Regulierung nur auf technische Entwicklungen reagieren. Der Bundesrat schlägt daher vor, im Internetbereich die Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer, die technischen Schutzmöglichkeiten (Filterprogramme) und die Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen zu verstärken. In der Schweiz haben die Branchenverbände Simsa (Code of Conduct Hosting) und Asut (Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz bei neuen Medien) Selbstregulierungsinitiativen gesetzt. Diese Initiativen greifen wichtige Themen auf, wie etwa den Schutz vor ungeeigneten Inhalten, den Schutz vor Belästigungen und gefährlichen Kontakten sowie eine bessere Information der Eltern und die Förderung der Medienkompetenz.

Praktisch erreichen die nationalen Brancheninitiativen im regulatorischen Bereich allerdings nur einen Bruchteil der weltweit agierenden Anbieter und der global verbreiteten Inhalte. Einen umfassenderen Schutz, auch vor ungeeigneten Inhalten aus dem Ausland, könnten technische Filter auf Netzebene bringen. In der Schweiz werden solche Netzsperrungen im Internetbereich von den Unternehmen praktisch ausschliesslich für illegale Inhalte implementiert (KOBik-Liste). Diese Netzsperrungen eignen sich damit nicht als Schutz vor legalen, aber für Kinder potenziell schädlichen Inhalten. Differenziertere Filtersysteme für ungeeignete Inhalte mit erweiterten Zugangsblockaden für Minderjährige werden mit den Selbstregulierungsinitiativen jedoch nicht angestrebt, weil diese als organisatorisch schwierig und rechtlich bedenklich gelten.

Zugangskontrollen erfolgen somit vorwiegend durch Altersverifikationen bei den Anbietern von Diensten und Inhalten oder mit Hilfe von Jugendschutzsoftware auf den Endgeräten der Nutzer und Nutzerinnen. Auch die Selbstregulierung der Asut fördert den Einsatz von Filtersoftware und schreibt den Unternehmen vor, Jugendschutzfilter anzubieten oder über Filtersoftware und deren Bezugsquellen zu informieren. Die Ergebnisse der im Rahmen der Studie durchgeführten Elternbefragung zeigen jedoch, dass Jugendschutzfilter nicht flächendeckend im Einsatz sind. Nur 53 Prozent jener Eltern, deren Kinder Computer, Tablets oder Mobiltelefone nutzen, haben zumindest auf einem dieser Geräte einen Jugendschutzfilter installiert. Am wenigsten finden sich Jugendschutzfilter auf Mobiltelefonen (23 %). Der Umgang mit Filtersoftware fällt vielen Eltern schwer. 57 Prozent geben an, sich mit Jugendschutzfiltern nicht gut auszukennen.

Die Branchenvereinbarung zielt dahingehend auf eine gute Jugendschutzberatung an den Verkaufsstellen ab. Die Ergebnisse der Elternbefragung zeigen jedoch, dass 71 Prozent 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. Allerdings sollte die Effektivität von Schutzsoftware nicht überschätzt werden. In internationalen Vergleichstests von Jugendschutzsoftware (SIP-Benchmark: www.sipbench.eu) zeigt sich, dass sämtliche getesteten Produkte punkto Effektivität relativ schlecht abschneiden. Ein blindes Vertrauen in technische Lösungen scheint daher unangebracht. Die Untersuchung kommt daher zum Schluss, dass Jugendschutzfilter andere Massnahmen im Bereich des Jugendmedienschutzes (Selbstregulierung, Förderung der Medienkompetenz) ergänzen, aber nicht ersetzen können. Generell sollten die Unternehmen die Jugendschutzberatung in den Verkaufsstellen verbessern und die Beratungsleistung kontrollieren. Aufgrund der Entwicklungsdynamik sollten auch die Selbstregulierungsinitiativen der Branchen regelmässig überprüft, inhaltlich weiterentwickelt und hinsichtlich der beteiligten Unternehmen verbreitert werden. Darüber hinaus sollte das Thema Jugendschutz in den Branchenverbänden der Internetindustrie stärker organisatorisch verankert werden.

Forschungsbericht

Latzer, Michael, Florian Saurwein, Konstantin Dörr, Natascha Just und Julian Wallace, *Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet*. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 11/15: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungspublikationen

Prof. Dr. Michael Latzer, o. Prof. für Kommunikationswissenschaft, Dr. Florian Saurwein, M.A. Konstantin Dörr, Dr. Natascha Just, lic. phil. Julian Wallace, Abteilung Medienwandel und Innovation am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich; www.mediachange.ch; Korrespondenzadresse: m.latzer@ipmz.uzh.ch