



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement des Innern EDI**  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

# **Bundesgesetz über den Jugend- schutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG)**

## **Erläuternder Bericht zum Vorentwurf**

März 2019



# Übersicht

Der Kinder- und Jugendmedienschutz ist angesichts der fortwährenden Entwicklung neuer Technologien und dem veränderten Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert.

Ziel eines modernen Kinder- und Jugendmedienschutzes muss es sein, Kinder und Jugendliche durch regulierende Massnahmen vor Medieninhalten zu schützen, die ihre Persönlichkeitsentwicklung negativ beeinflussen könnten (regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz) sowie sie und ihre Erziehungspersonen durch die Förderung der Medienkompetenz zu befähigen, kompetent mit den Chancen und Risiken umzugehen (erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz).

Der vorliegende Vorentwurf regelt den Schutz von Minderjährigen vor Medieninhalten (Gewalt- oder Sexdarstellungen, bedrohliche Szenen etc.) in Filmen und Videospiele, die ihre körperliche, geistige, psychische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden können. Hier besteht ein besonderer Handlungsbedarf, der durch die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele behoben werden soll. Dieses stützt sich auf Artikel 95 Absatz 1 der Bundesverfassung, der dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verschafft. Zum Schutz von Minderjährigen vor für sie ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospiele werden Veranstalterinnen, die Filme oder Videospiele an öffentlichen Anlässen zugänglich machen, Anbieterinnen von Filmen und Videospiele auf audiovisuellen Trägermedien sowie Anbieterinnen von Abrufdiensten zu Alterskennzeichnungen und -kontrollen verpflichtet. Die Umsetzung dieser Massnahmen geschieht im Rahmen einer Ko-Regulierung. Dies bedeutet, dass die Systeme zur Altersklassifizierung und die Regeln zur Alterskennzeichnung sowie zur Alterskontrolle je von den Akteurinnen im Film- und Videospielebereich entwickelt werden können. Akteurinnen, die in den Bereichen Herstellung, Verleih, Vertrieb, Import, Gross- und Zwischenhandel tätig sind, audiovisuelle Trägermedien oder Abrufdienste anbieten oder Filme und Videospiele an öffentlichen Anlässen zugänglich machen, können sich hierfür für den Film- und den Videospielebereich je zu einer Jugendschutzorganisation zusammenschliessen und eine Jugendschutzregelung erarbeiten. Sie können einen Antrag auf Verbindlicherklärung dieser Regelung für die Akteurinnen, die nicht Mitglieder dieser Organisation sind, einreichen. Der Bundesrat entscheidet über den Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen. Die Jugendschutzregelungen müssen gewisse Mindestanforderungen erfüllen, die gesetzlich festgelegt werden. So ist beispielsweise ein einheitliches Altersklassifizierungssystem vorzusehen, welches u.a. auch Inhaltsdeskriptoren vorsieht, die die Art der Inhalte beschreiben, welche die Entwicklung von Minderjährigen gefährden können (bspw. Gewalt- oder Sexdarstellungen). Und es ist eine Anlaufstelle für den Jugendschutz einzusetzen. Zudem wird die Verteilung der Kosten und die Kontrolle der Umsetzung der Jugendschutzregelungen bei allen Akteurinnen geregelt sowie die Massnahmen gegenüber den Mitgliedern der Jugendschutzorganisationen, welche gegen die Jugendschutzregelung verstossen. Ist zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes für den Film- und / oder Videospielebereich keine Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt, wurde eine bestehende Verbindlicherklärung widerrufen oder ist sie hinfällig geworden, so kann der Bundesrat im Sinne eines Fallback-Szenarios eine Jugendschutzregelung für den Film- und / oder Videospielebereich erlassen.

Für den Bereich der Abruf- und Plattformdienste ist eine Abstimmung mit der Regulierung auf europäischer Ebene vorgesehen. Abruf- und Plattformdienste mit Sitz in der Schweiz sollen in Anlehnung an die EU Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) zu Alterskontrollsystemen sowie Systemen zur elterlichen Kontrolle bzw. für die Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten verpflichtet werden.

Der Vorentwurf sieht vor, dass die Einhaltung der Jugendschutzregelungen durch die Jugendschutzorganisationen kontrolliert wird und diese auch für die Sanktionierung von Verstössen

ihrer Mitglieder zuständig sind. Die Einhaltung der Pflicht zur Alterskennzeichnung, zur Angabe von Inhaltsdeskriptoren sowie zu Alterskontrollen beim Zugänglichmachen von Filmen und Videospielen wird aber ebenfalls durch die Kantone (vor Ort) und das BSV (Online-Handel und bei Abruf- und Plattformdiensten) kontrolliert und Gesetzesverstösse können sanktioniert werden. Für die Strafverfolgung sind die Kantone zuständig.

Zudem sieht der Vorentwurf vor, dass das BSV für die Koordination der Jugendschutzmassnahmen in den Bereichen Film und Videospiele zuständig ist und zu einer regelmässigen Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz nach dem JSFVG und einer periodischen Berichterstattung an den Bundesrat verpflichtet wird.

In diesem Vorentwurf nicht enthalten sind Jugendschutzbestimmungen für Fernsehprogramme, das zeitversetzte Fernsehen sowie das übrige publizistische Angebot der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft. Hier gelten ausschliesslich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG), welches sich zurzeit in Totalrevision befindet. Der Vorentwurf des neuen Bundesgesetzes über elektronische Medien (VE-BGeM), welches das RTVG ablösen soll, erfasst auch Abrufdienste mit Leistungsauftrag. Die Jugendschutzbestimmungen des JSFVG und des BGeM sollen aufeinander abgestimmt werden. Ebenfalls vom Gesetz ausgenommen sind Anbieterinnen von Geldspielen, für welche ausschliesslich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS) gelten.

Eine erste Regulierungsfolgenabschätzung hat ergeben, dass die Neuregelung gemäss VE-JSFVG im Vergleich zum Status Quo mit einem höheren Aufwand für die Akteurinnen im Bereich Film und Videospiele und die Behörden verbunden ist. Die befragten Akteurinnen sind mehrheitlich der Meinung, dass mit der Ko-Regulierung die beschriebenen aktuellen Defizite (z.B. uneinheitliche Regelungen, Mängel bei der Effektivität bestehender Brancheninitiativen zum Jugendschutz) zumindest teilweise ausgeräumt werden können. Hingegen beurteilen sie die Frage, ob der aktuelle VE-JSFVG Kinder und Jugendliche besser vor dem Konsum ungeeigneter Inhalte in Filmen und Videospielen schützt, kritischer. Dies insbesondere aus dem Grund, dass die Ko-Regulierung aufgrund des Territorialitätsprinzips des schweizerischen Rechts nur bedingt auf ausländische Anbieterinnen (wie Netflix, YouTube etc.) anwendbar ist.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>I</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage	1
1.1.1 Veröffentlichte Bundesratsberichte und laufende Rechtsetzungsprojekte im Themengebiet	1
1.1.2 Nationales Programm zur Förderung von Medienkompetenzen	3
1.1.3 Parlamentarische Vorstösse und Standesinitiativen	3
1.1.4 Auftrag des Bundesrates	5
1.2 Jugend und Medien – aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen	6
1.2.1 Mediennutzung und technische Entwicklung	6
1.2.2 Aktuelle Problemlagen für Kinder und Jugendliche und Handlungsbedarf	8
1.2.3 Mögliche Regulierungsformen im Kinder- und Jugendmedienschutz	11
1.3 Regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz im internationalen Rahmen	13
1.3.1 Regulierung auf europäischer Ebene	13
1.3.2 Internationale Zusammenarbeit im Rahmen von Selbst- und Ko-Regulierungen	15
1.3.3 Regulierung in einzelnen Ländern	17
1.4 Aktuelle Regulierung im Film- und Videospielebereich in der Schweiz	18
1.4.1 Regulierung im Bereich der physischen Trägermedien	19
1.4.2 Regulierung im Bereich Fernsehen und Radio	20
1.4.3 Regulierung im Bereich Abruf- und Plattformdienste	21
1.4.4 Regulierung im Bereich öffentliche Vorführungen	21
1.4.5 Übersicht über die aktuelle Regulierung im Film- und Videospielebereich	23
1.4.6 Probleme der aktuellen Regulierung im Film- und Videospielebereich	23
1.5 Ziele des Gesetzes	26
1.6 Die beantragte Regelung	26
1.7 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	30
1.8 Kostenrahmen der neuen gesetzlichen Bestimmung	33
1.9 Umsetzung	33
1.10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	33
<b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>34</b>
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>55</b>
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	55
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	55
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	55
3.3.1 Wirtschaftliche Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	55
3.3.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	57
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	58

3.5	Synthese der Kosten und des Nutzens	58
<b>4</b>	<b>Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates</b>	<b>59</b>
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	59
4.2	Nationale Strategien des Bundesrates	59
4.2.1	Strategie Digitale Schweiz	59
4.2.2	Nationale Strategie Sucht	59
<b>5</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>60</b>
5.1	Verfassungsmässigkeit	60
5.2	Verhältnis zum europäischen und internationalen Recht	60
5.3	Erlassform	61
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	61
5.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	62
5.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	62
5.7	Datenschutz	62

# Abkürzungsverzeichnis

asut	Schweizerischer Verband der Telekommunikation
AVMD	Audiovisuelle Mediendienste
BGS	Bundesgesetz über Geldspiele
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
E-TabPG	Entwurf des Tabakproduktegesetzes
EÜGF	Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen
FMG	Fernmeldegesetz
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH
JIF	Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBK	Nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
PEGI	Pan-European Game Information
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RK-S	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
SIEA	Swiss Interactive Entertainment Association
simsa	Swiss Internet Industry Association
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVV	Schweizerischer Video-Verband
THG	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle
VE-BGeM	Vorentwurf des Bundesgesetzes über elektronische Medien
VE-JSFVG	Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele
VoD	Video on Demand



# 1 Grundzüge der Vorlage

## 1.1 Ausgangslage

Digitale Medien sind heute aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Kinder und Jugendliche nutzen sie in ihrer Freizeit, in der Schule und am Ausbildungsplatz. In den letzten Jahren waren rasante technische Entwicklungen zu beobachten mit Auswirkung darauf, wie Kinder und Jugendliche Medien nutzen und welche Chancen und Risiken damit verbunden sind. Diese Entwicklungen und die damit einhergehenden Risiken wurden in den letzten Jahren durch zahlreiche parlamentarische Vorstösse thematisiert. In Erfüllung verschiedener Vorstösse zu einzelnen Aspekten – wie neue Medien und Gewalt, Cyberbullying, exzessive Internetnutzung oder Social Media – hat der Bundesrat bereits mehrere Berichte veröffentlicht. Ausserdem hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) von 2011 bis 2015 im Auftrag des Bundesrates das nationale Programm «Jugend und Medien» umgesetzt. Gestützt auf all diese Arbeiten hat der Bundesrat im Mai 2015 einen umfassenden Bericht zum aktuellen Stand des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz mit einer Analyse des Handlungsbedarfs verabschiedet und dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) den Prüfauftrag für die Erarbeitung einer bundesgesetzlich abgestützten Regulierung im Film- und Computerspielebereich erteilt. Nachfolgend sind die wichtigsten Vorstösse und Arbeiten kurz zusammengefasst.

### 1.1.1 Veröffentlichte Bundesratsberichte und laufende Rechtsetzungsprojekte im Themengebiet

Der Bundesrat hat am 20. Mai 2009 den **Grundlagenbericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien»** veröffentlicht. Mit diesem Bericht hat er die Postulate Leuthard vom 17. Juni 2003 (03.3298 «Jugendgewalt»), Amherd vom 6. Dezember 2006 (06.3646 «Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention») und Galladé vom 4. Oktober 2007 (07.3665 «Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien») erfüllt. Die Schaffung einer nationalen Gesetzgebung zum Kinder- und Jugendmedienschutz – wie vom Postulat Galladé gefordert – hat der Bundesrat zum damaligen Zeitpunkt abgelehnt. Er hat aber angekündigt, dass er auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten wird, sollten Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen.

Zu verschiedenen Teilaspekten des Kinder- und Jugendmedienschutzes hat der Bundesrat weitere Berichte verfasst. So hat er am 26. Mai 2010 den **Bericht «Schutz vor Cyberbullying»** verabschiedet in Erfüllung des gleichnamigen Postulats Schmid-Federer vom 11. März 2008 (08.3050). Darin hat er ausgeführt, dass das schweizerische Recht keinen Tatbestand kennt, der explizit Cyberbullying unter Strafe stellt. Er ist jedoch zum Schluss gekommen, dass die diesem Phänomen zu Grunde liegenden belästigenden, drohenden oder verunglimpfenden Handlungen mit dem vorhandenen strafrechtlichen Instrumentarium wirksam verfolgt und angemessen bestraft werden können und daher keine Anhaltspunkte für einen gesetzlichen Handlungsbedarf bestehen.

Mit dem Bericht **«Gefährdungspotenzial von Internet und Online-Games»** vom 30. März 2012 hat der Bundesrat die Postulate Forster-Vannini vom 9. Juni 2009 und Schmid-Federer vom 10. Juni 2009 erfüllt. Der Bericht zeigte auf, dass damals in der Schweiz rund 2,3 Prozent der Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen exzessiven und damit problematischen Um-

gang mit dem Internet aufwies. Der Bundesrat hat daraufhin entschieden, dass die Förderung der Früherkennung und Frühintervention zu intensivieren ist.<sup>1</sup> Ausserdem sollen die wissenschaftlichen Grundlagen zum Ausmass der exzessiven Internetnutzung verbessert und die weitere Entwicklung dokumentiert werden. Dafür wurden in das Nationale Suchtmonitoring des Bundesamts für Gesundheit Fragen zur Internetnutzung aufgenommen.

Am 9. Oktober 2013 hat der Bundesrat in Erfüllung des Postulats Amherd vom 29. September 2011 den **Bericht «Rechtliche Basis für Social Media»** veröffentlicht. Im Bericht ist er zum Schluss gekommen, dass aufgrund der bisherigen Erfahrungen im schweizerischen Recht bezüglich sozialer Netzwerke wie Twitter, Blogs oder Facebook keine grösseren Regelungslücken existieren. In sozialen Netzwerken gelten die allgemein gehaltenen Regelungen bestehender Gesetze zum Beispiel des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992<sup>2</sup> über den Datenschutz (DSG) oder des Strafgesetzbuches (StGB)<sup>3</sup>. Diese Vorschriften erlauben bei umsichtiger Anwendung eine angemessene Antwort auf die meisten Probleme, welche die Plattformen für Betroffene und die Allgemeinheit schaffen oder schaffen könnten. Für einzelne Aspekte des Fernmelderechts und für die zivilrechtlichen Regelungen der Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern und Providern sowie für den Jugendmedienschutz und den Datenschutz hat er jedoch weiteren Klärungsbedarf gesehen. Im **Nachfolgebericht «Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung»** vom 10. Mai 2017 hat der Bundesrat aufgezeigt, was die Prüfarbeiten in den erwähnten Bereichen ergeben haben. Beim Fernmelderecht hat sich gezeigt, dass heutzutage sehr viele Anbieterinnen von Fernmeldediensten internet-basiert funktionieren und damit neue regulatorische Lösungen erforderlich sind. Mit der **Botschaft zur Revision des Fernmeldegesetzes (FMG)** vom 6. September 2017<sup>4</sup> will der Bundesrat eine klare Kompetenz zum Erlass von Kinder- und Jugendschutzregeln im Bereich der Telekommunikation schaffen. Gestützt darauf plant er, die Anbieterinnen von Fernmeldediensten auf Verordnungsebene zu verpflichten, beim Verkauf von Mobilfunkabonnements und festen Internetzugängen eine Beratung für Eltern über die Möglichkeiten zum Schutz von Kindern und Jugendlichen anzubieten. Schutzmöglichkeiten können die Auswahl, Installation und Einstellung von Filtern darstellen. Die Revision des Fernmeldegesetzes ist zurzeit in parlamentarischer Beratung.

In Bezug auf die **zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern**<sup>5</sup> kam der Bundesrat in seinem Bericht vom 11. Dezember 2015<sup>6</sup> zum Schluss, dass eine allgemeine, rechtsgebietsübergreifende gesetzliche Regulierung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit von Providern nicht angezeigt ist. Er begrüsst zwar das Notice-and-Takedown-Verfahren<sup>7</sup>, welches Social Media-Sites wie Facebook und Twitter in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen vorsehen. Er sprach sich aber dagegen aus, dass solche Selbstregulierungsmassnahmen als Rechtspflichten kodifiziert werden.

Die bestehenden Schwächen des DSG, die aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung entstanden sind, sollen durch dessen **Totalrevision und die Änderung weiterer**

---

<sup>1</sup> Als Teil des verlängerten dritten Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III, 2012–2016) und seit 2017 im Rahmen der Nationalen Strategie Sucht 2017–2024.

<sup>2</sup> SR 235.1

<sup>3</sup> SR 311.0

<sup>4</sup> BBI 2017 6559

<sup>5</sup> Hosting Provider stellen gegen Entgelt technische Infrastruktur (Speicherplatz, Rechenkapazität, Übermittlungskapazität) für die automatisierte Aufschaltung von Daten zur Verfügung. Access Provider (Internetzugangsanbieter) stellen die technische Verbindung zu den Servern der Hosting Provider sicher (oder auch nur einen Teilabschnitt dieser Verbindung). Bei Letzteren handelt es sich um Fernmeldediensteanbieter i.S. des FMG.

<sup>6</sup> Bundesrat (2015): Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern. Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2015. Vgl. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-12-110/ber-br-d.pdf> (Stand: 19.02.2019).

<sup>7</sup> Bei Verdacht auf einen unzulässigen Inhalt auf einer Website kann beim Hosting Provider eine Mitteilung gemacht werden. Dieser kann den Zugang zur betroffenen Website ganz oder teilweise sperren, bis die Angelegenheit durch die Gerichte und Behörden geklärt ist.

**Erlasse zum Datenschutz** behoben werden. In der entsprechenden Botschaft<sup>8</sup> führt der Bundesrat aus, dass es unter anderem den betroffenen Personen ermöglicht werden soll, die Kontrolle über ihre Daten wiederzuerlangen. Diese werden im Zusammenhang mit der Entwicklung der digitalen Gesellschaft in sehr grosser Zahl beschafft («Big Data») und ihre Bearbeitung wird immer intransparenter (z. B. Profiling auf der Basis von Algorithmen). Zudem wurde im Rahmen der bundesrätlichen Strategie «Digitale Schweiz» vom April 2016 die Rechtslage in der Schweiz, der EU und in ausgewählten Vergleichsländern im Hinblick auf eine Weiterverwendung von Personendaten, Sachdaten und anonymisierten Daten analysiert und allfälligen Regelungsbedarf zuhanden des Bundesrates identifiziert. Die Ergebnisse fliessen in die Revision des DSG ein.

Schliesslich hat der Bundesrat in Erfüllung der Motion Bischofberger 10.3466 «Effektivität und Effizienz im Bereich Jugendmedienschutz und Bekämpfung von Internetkriminalität» am 13. Mai 2015 den **Bericht «Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz»** verabschiedet und dabei von den Analysen zum Kinder- und Jugendmedienschutz Kenntnis genommen. Im Bericht hat er die prioritären Problembereiche im Kinder- und Jugendmedienschutz identifiziert und verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, unter anderem die Prüfung einer bundesgesetzlich abgestützten Regulierung im Film- und Videospielebereich zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten, wie sie nun im vorliegenden Vorentwurf vorgesehen wird.

### **1.1.2 Nationales Programm zur Förderung von Medienkompetenzen**

In seinem Bericht von 2009 zum Thema Jugend und Gewalt hat der Bundesrat die Bedeutung von Angeboten im Bereich der Förderung von Medienkompetenz und der Gewaltprävention betont. Hierzu hat er das BSV mit Beschluss vom 11. Juni 2010 unter anderem beauftragt, die Federführung für die Steuerung und operative Umsetzung eines auf fünf Jahre befristeten nationalen Programms zum Jugendmedienschutz und zur Förderung der Medienkompetenzen «Jugend und Medien» zu übernehmen. Das Programm wurde in Zusammenarbeit mit den Branchen, den Kantonen sowie den interessierten Bundesstellen von 2011 bis 2015 umgesetzt.<sup>9</sup> Hauptziel des Programms war die Förderung eines sicheren, altersgerechten und verantwortungsvollen Umgangs von Kindern und Jugendlichen mit digitalen Medien. Eltern, Lehr- und Fachpersonen wurden gezielte Informationen, Unterstützung und Tipps für eine geeignete Begleitung von Kindern und Jugendlichen geboten. Mit der Leitung des Programms hat der Bund Koordinationsaufgaben übernommen und die Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Bereich Jugend und Medien gefördert. Mit Abschluss des Programms 2015 hat der Bundesrat das BSV beauftragt, die Massnahmen des Bundes im Bereich des Jugendmedienschutzes (Unterstützung und Koordination) weiterzuführen und dem Bundesrat alle fünf Jahre über den Umsetzungsstand der ergriffenen Massnahmen und den damit verbundenen Ergebnissen Bericht zu erstatten.

### **1.1.3 Parlamentarische Vorstösse und Standesinitiativen**

In den letzten zehn Jahren wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse zum Thema Jugendmedienschutz an den Bundesrat überwiesen. Zudem wurden verschiedene Standesinitiativen eingereicht. Die wichtigsten Vorstösse und Standesinitiativen zum regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz werden nachfolgend zusammengefasst.

#### **Verbot sogenannter «Killerspiele»: Motionen Hochreutener 07.3870, Allemann 09.3422 und Standesinitiativen von sechs Kantonen**

Die **Motion Hochreutener** «Verbot von elektronischen Killerspielen» (07.3870) vom 21. Dezember 2007 beauftragt den Bundesrat mit der Erarbeitung einer gesetzlichen Vorlage, um

<sup>8</sup> Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, BBl 2017 6941

<sup>9</sup> Vgl. BSV (2010): Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen. Bern: BSV.

den Verkauf von gewaltbeinhaltenden Killerspielen – sogenannten Ego-Shootern gemäss Rating 16+/18+ der Pan European Game Information (PEGI)<sup>10</sup> – an Kinder und Jugendliche zu verbieten bzw. zu unterbinden. Besonders Kinder und Jugendliche seien vor Gewaltdarstellungen in den Medien zu schützen. Es sei daher abzuklären, ob ein generelles Verbot des Verkaufs von elektronischen Gewaltspielen an Kinder und Jugendliche oder ein noch umfassenderer Kinder- und Jugendschutz angebracht sei. Der Motionär verweist auf den Code of Conduct (vgl. Kap. 1.4.1). Es sei zu prüfen, wie die Handhabung auf Basis dieses freiwilligen Selbstkontrollsystems gesetzlich verankert werden könne.

Die **Motion Allemann** «Verbot von Killerspielen» (09.3422) vom 30. April 2009 verlangt ein absolutes Verbot von Killerspielen: Der Bundesrat wird beauftragt, die Herstellung, das Anpreisen, die Einfuhr, den Verkauf und die Weitergabe von Spielprogrammen zu verbieten, in denen grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen und menschenähnliche Wesen zum Spielerfolg beitragen. Ein generelles Verbot solcher Spiele schein angemessen und verhältnismässig. Die von den Herstellern und Händlern definierten Altersrichtlinien (wie PEGI) seien keine Alternative zu einem Verbot, da sie leicht unterlaufen werden könnten. Eine Möglichkeit zur Umsetzung der Motion bestehe in der Konkretisierung von Artikel 135 StGB.

Der Bundesrat hatte die Ablehnung beider Motionen beantragt. Er wies darauf hin, dass mit Artikel 135 StGB bereits heute ein absolutes Verbot grausamer Gewaltdarstellungen gelte. In seiner Stellungnahme zur Motion Allemann hielt er aber fest, dass der Jugendschutz bei Gewaltdarstellungen verstärkt werden müsse und dass für ihn – ausserhalb des StGB – auch Verbote vorstellbar seien, welche sich auf den Verkauf und die Verbreitung von Gewaltdarstellungen beziehen, die nicht unter Artikel 135 StGB fallen, aber für bestimmte Alterskategorien ungeeignet sind. Auch die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) äusserte in ihrem Bericht vom 15. Februar 2010 Bedenken hinsichtlich der Umsetzung eines absoluten Verbots, wie es die Motion Allemann fordert. Sie war jedoch einhellig der Meinung, dass der Verkauf von gewaltbeinhaltenden Killerspielen an Jugendliche unter 16 oder 18 Jahren mittels verbindlicher Ratings verboten werden müsse. Auch war sie der Auffassung, dass schweizweit klare Verhältnisse geschaffen werden müssten, und sie sah Handlungsbedarf bezüglich der Einführung allgemeinverbindlicher Regelungen von elektronischen gewaltbeinhaltenden Killerspielen. Aus diesen Gründen beantragte die Kommission die Annahme beider Motionen. Entsprechend wurden am 18. März 2010 sowohl die Motion Hochreutener als auch die Motion Allemann an den Bundesrat überwiesen. Die Motionen wurden mit Verweis auf die Arbeiten im Rahmen des Programms «Jugend und Medien» sowie am vorliegenden Vorentwurf noch nicht umgesetzt.

Zudem wurden verschiedene **Standesinitiativen** eingereicht, welche ein schweizweites Verbot von Killerspielen bzw. eine einheitliche Alterskennzeichnung von digitalen und audiovisuellen Medien fordern. Es handelt sich um die Standesinitiativen des Kantons Bern «Verbot von Killerspielen» (08.316) vom 18. Juni 2008, des Kantons St. Gallen «Gegen Killerspiele für Kinder und Jugendliche. Für einen wirksamen und einheitlichen Kinder- und Jugendmedienschutz» (09.313) vom 26. Mai 2009, des Kantons Tessin «Revision von Artikel 135 StGB» (09.314) vom 27. Mai 2009, des Kantons Freiburg «Verbot von Gewaltvideospiele» (09.332) vom 16. November 2009, des Kantons Zug «Verbot von Gewaltvideospiele» (10.302) vom 05. Januar 2010 sowie des Kantons Luzern «Gewaltspiele und –sportarten und Jugendschutz» (11.301) vom 24. Januar 2011. Die Behandlung dieser Standesinitiativen wurde mit Verweis auf die Arbeiten im Rahmen des Programms «Jugend und Medien» für mehr als ein Jahr ausgesetzt<sup>11</sup> – mit Ausnahme der Standesinitiative des Kantons Luzern, die neben einem Verbot von Gewaltvideospiele auch ein Verbot von Gewaltsportarten wie «ultimate fighting» forderte, und der keine Folge gegeben wurde.

<sup>10</sup> Siehe <https://pegi.info/> (Stand: 19.02.2019).

<sup>11</sup> Vgl. die Entscheide des Ständerats vom 10.03.2011 und des Nationalrats vom 17.06.2011.

## **Pornografie im Internet: Motion Savary 11.3314**

Mit der **Motion Savary** «Pornografie im Internet: vorbeugend handeln» (11.3314) vom 18. März 2011 wurde der Bundesrat damit beauftragt, Internetdiensteanbieter zum Einsatz der neuesten Technologie zu verpflichten, um Gewalt und Pornografie zu filtern. Mit dem Fernmeldebericht 2014<sup>12</sup> hat der Bundesrat am 19. November 2014 entschieden, dass der Jugendschutz verstärkt werden soll durch eine gesetzliche Verankerung einer Beratungspflicht der Anbieterinnen von Fernmeldediensten in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme. Die entsprechende Regelung wurde in der Botschaft zur Revision des Fernmeldegesetzes aufgenommen (vgl. Kap. 1.1.1).

### **Vorstösse zum Datenschutz**

Auch zum Thema Datenschutz wurden in den letzten Jahren zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht, die eine Anpassung des DSG an die technologische Entwicklung fordern.<sup>13</sup> In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017<sup>14</sup> hat der Bundesrat entsprechende Anpassungen vorgeschlagen (vgl. Kap. 1.1.1).

#### **1.1.4 Auftrag des Bundesrates**

In seinem Bericht «Jugend und Medien – Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz» vom 13. Mai 2015 ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass Massnahmen sowohl im erzieherischen wie auch im regulierenden Bereich notwendig sind, um einen angemessenen Kinder- und Jugendmedienschutz zu gewährleisten. Der Bundesrat hat deshalb das EDI beauftragt, die im Rahmen des Programms Jugend und Medien entwickelten Massnahmen im Bereich des **erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes** weiterzuführen. Diese beinhalten eine aktive Information von Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen für eine kompetente Begleitung von Heranwachsenden im Medienalltag (Förderung von Medienkompetenzen), Impulse zur fachlichen Weiterentwicklung und Qualitätssicherung von Massnahmen sowie die Förderung der Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure.

Was den **regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz** betrifft, so wurde ein besonderer **Handlungsbedarf im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte und da vor allem in Bezug auf Filme und Videospiele**<sup>15</sup> festgestellt. Der Bundesrat hat das EDI deshalb beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD zu prüfen, ob eine bundesgesetzlich abgestützte Regulierung im Film- und Videospielebereich gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)<sup>16</sup> zielführend wäre und wie diese ausgestaltet sein könnte. Die Ergebnisse dieser Abklärungen und ein Antrag zum weiteren Vorgehen wurden dem Bundesrat am 19. Oktober 2016 vorgelegt. Der Bundesrat hat das EDI daraufhin beauftragt, unter Einbezug der wichtigsten Branchenverbände im Film- und Videospielebereich sowie der Kantone eine Vernehmlassungsvorlage für eine Ko-Regulierung im Film- und Videospielebereich zu erarbeiten. Die Federführung zur Erarbeitung des

---

<sup>12</sup> Bundesrat (2014): Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen. Bericht des Bundesrates vom 19.11.2014 in Erfüllung des Postulats 13.3009. Vgl. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/organisation/rechtliche-grundlagen/bundesratsgeschaefte/fernmeldebericht-2014.html> (Stand: 19.02.2019)

<sup>13</sup> Eine Auflistung der Vorstösse findet sich in Bundesrat (2017): Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz. BBl **2017** 6959-6962

<sup>14</sup> BBl **2017** 6941

<sup>15</sup> Der Begriff «Videospiele» umfasst alle digitalen Spieleprogramme, unabhängig vom genutzten datenverarbeitenden System.

<sup>16</sup> SR **101**

Vorentwurfs lag beim BSV. Das BSV wurde von einer Begleitgruppe unterstützt, welche sich aus Mitgliedern folgender Organisationen zusammensetzte:

- Bundesstellen: BSV, Bundesamt für Justiz, Bundesamt für Kommunikation, Bundesamt für Polizei, Bundesamt für Kultur, Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen;
- Kantone: Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie je ein Vertreter aus den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt und Zürich;
- Verbände der Film- und Videospielebranche: ProCinema, filmdistribution schweiz, Schweizerischer Videoverband (SVV), Schweizerischer Kinoverband, Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA), Schweizerischer Verband der Telekommunikation (asut), Swiss Internet Industry Association (simsa), Swiss Game Developers Association, Schweizer Radio und Fernsehen;
- Konsumentenvertretungen: GameRights, Swiss Gamers Network, Fédération romande des consommateurs.

## 1.2 Jugend und Medien – aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen

Durch die technische Entwicklung ergibt sich ein ausgesprochen vielfältiges und ein sich ständig veränderndes Angebot an unterschiedlichen Medien- und Kommunikationsdiensten. Kinder und Jugendliche nutzen diese in ihrer Freizeit, in der Schule und am Ausbildungsplatz. Durch das aktive Teilnehmen an der Mediengesellschaft erlernen die Heranwachsenden zusätzlich zum Lesen, Rechnen und Schreiben eine Kulturtechnik, die heute zur Bewältigung von vielen Alltags- und Berufssituationen notwendig ist. Der Umgang mit digitalen Medien ist aber auch mit zahlreichen Risiken verbunden, die zu negativen Auswirkungen auf die körperliche, geistige und psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen führen können. Nachfolgend werden die aktuellsten Nutzungstrends und die technische Entwicklung aufgezeigt. Es wird dargestellt, welche Problemlagen sich daraus für Kinder und Jugendliche ergeben und mit welchen Herausforderungen der Kinder- und Jugendmedienschutz konfrontiert wird.

### 1.2.1 Mediennutzung und technische Entwicklung

#### Mediennutzung

Zahlen aus der JAMES-Studie 2018<sup>17</sup> zeigen auf, wie verbreitet digitale Medien in der Schweiz heute von Jugendlichen genutzt werden: Im Jahr 2018 besitzen 99 % der **12- bis 19-jährigen Jugendlichen** ein Smartphone. Alle Jugendlichen, die ein Handy besitzen, nutzen es regelmässig, d. h. täglich oder mehrmals die Woche. Das Internet wird von 96 % der Jugendlichen regelmässig genutzt. Der Anteil von Schweizer Jugendlichen, die das Internet mobil nutzen, ist zwischen 2012 und 2018 von 68 % auf 89 % gestiegen. Markant gestiegen ist auch der Anteil der Jugendlichen, die Videos im Internet schauen, nämlich von 40 % im Jahr 2012 auf 82 % im Jahr 2018. Die Jugendlichen sind täglich rund 2,5 Stunden aktiv online. Am Wochenende oder in den Ferien beträgt die Surfdauer pro Tag durchschnittlich vier Stunden. Den grössten Teil dieser Zeit verbringen die Jugendlichen mit Chatten oder Kommunizieren innerhalb sozialer Netzwerke. 94 % der Schweizer Jugendlichen sind bei mindestens einem sozialen Netzwerk angemeldet, die beliebtesten sind Instagram (87 %) und Snapchat (86 %), gefolgt von Google+ (62 %) und Facebook (52 %). Jugendliche kommunizieren auch über Kommunikationsdienste für mobile Geräte, wie WhatsApp oder Threema. 95 % der Handybesitzerinnen und -besitzer nutzen solche Apps mehrmals pro Woche, 88 % sogar täglich. Die mobile Nutzung von sozialen Netzwerken ist zwischen 2012 und 2018 von 59 % auf 90 % gestiegen, die Rezeption von Videos im Internet sogar von 40 % auf 85 %.

<sup>17</sup> Vgl. Suter / Waller / Bernath / Külling / Willemse / Süß (2018): JAMES - Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW.

Die regelmässige Nutzung (täglich oder mehrmals pro Woche) des Fernsehers durch Jugendliche liegt in der Schweiz bei 69 %. Rund 29 % der Jugendlichen konsumieren mindestens alle zwei Wochen eine DVD und 52 % gehen mindestens einmal pro Monat ins Kino.

Rund 70 % der Schweizer Jugendlichen geben an, dass sie zumindest ab und zu Videospiele spielen, wobei hierbei der deutlichste Geschlechterunterschied feststellbar ist: 91 % der Jungen spielen Videospiele, während der Anteil bei den Mädchen nur 48 % beträgt. Nach den drei Lieblingsspielen befragt, haben die Jugendlichen am häufigsten First and third Person Shooter Games<sup>18</sup> wie Fortnite oder Call of Duty (30 %) angegeben, gefolgt von Sport-Spielen (14 %) wie FIFA oder NHL und Open-World Games<sup>19</sup> wie Minecraft (13 %).

In der JAMESfokus-Studie 2017<sup>20</sup> wurden vom Forschungsteam die Alterseinstufungen der von den Jugendlichen genannten Lieblings-Filme und Lieblings-Games ermittelt und dem Alter der befragten Jugendlichen gegenübergestellt. Es hat sich gezeigt, dass sich die Jugendlichen bei den Lieblings-Filmen am ehesten an die Altersfreigabe halten (68 %), während es bei den Lieblings-Games nur 34 % der Jugendlichen sind.

Die MIKE-Studie 2017<sup>21</sup> hat das Mediennutzungsverhalten von **6- bis 13-jährigen Kindern** in der Schweiz untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Fernsehen neben Musikhören und Bücherlesen deren häufigste ausgeübte mediale Tätigkeit ist. Nur 3 % der Primarschulkinder in der Schweiz schauen nie fern. Das Handy ist ihr Lieblingsmedium. 79 % der Kinder nutzen mindestens ab und zu ein Handy, 48 % haben ein eigenes. Das Handy wird vor allem für Games, Musik, das Anschauen von Online-Videos und das Senden/Empfangen von Nachrichten genutzt. Ein eigenes Tablet besitzen 34 % der Kinder. 76 % der Kinder nutzen mindestens ab und zu ein Tablet und 86 % mindestens ab und zu das Internet. Die liebste Freizeitbeschäftigung mit Medien ist das Gamen. 66 % der Kinder spielen mindestens einmal pro Woche ein Videospiele. 34 % der Kinder fast täglich, nur 10 % spielen nie. Jungen spielen signifikant häufiger Videospiele als Mädchen.

Bezüglich des **Einstiegsalters der Internetnutzung** lassen sich folgende Entwicklungen identifizieren: Europaweit sinkt das Einstiegsalter beständig. Laut Deutschen Studien<sup>22</sup> nutzt bereits jede bzw. jeder vierte Siebenjährige das Internet zumindest mehrmals pro Woche. Die Internetnutzung bei Kleinkindern steigt von 2 % (Einjährige), über 9 % (Zweijährige), 11 % (Dreijährige), 16 % (Vierjährige) bis auf ein knappes Viertel (24 %) bei den Fünfjährigen. Zudem haben bereits 11 % der Einjährigen, 26 % der Zweijährigen, 31 % der Dreijährigen und 37 % der Vierjährigen Erfahrung mit Apps. Deutsche Kinder sehen durchschnittlich 43 Minuten pro Tag fern (2-3 Jahre: 34 Min., 4-5 Jahre: 52 Min.)

Die allgemeinen Trends der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen lassen sich wie folgt zusammenfassen:<sup>23</sup> Das Eintrittsalter für die Nutzung verschiedener elektronischer

---

<sup>18</sup> Laut Wikipedia sind First-Person-Shooter (FPS) «eine Kategorie der Computerspiele, bei welcher der Spieler aus der Egoperspektive in einer frei begehbaren, dreidimensionalen Spielwelt agiert und mit Schusswaffen andere Spieler oder computergesteuerte Gegner bekämpft» (<http://de.wikipedia.org/wiki/Ego-Shooter>; Stand 19.02.2019).

<sup>19</sup> Laut Wikipedia sind Open-World-Spiele «eine Art von Computerspielen, bei denen der Spieler überdurchschnittlich viele Freiheiten und Möglichkeiten besitzt, das Spiel zu spielen. Die Besonderheit bei Open-World-Spielen ist die von Spielbeginn an ungehinderte Bewegungsfreiheit. Somit entscheidet der Spieler selbst, was er wann und wie in der Spielwelt erkunden möchte» (<https://de.wikipedia.org/wiki/Open-World-Spiel>; Stand: 19.02.2019).

<sup>20</sup> Willemse / Genner / Waller / Suter / Süß (2017): JAMESfokus. Filme - Games - YouTuber. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW.

<sup>21</sup> Genner / Suter / Waller / Schoch / Willemse / Süß (2017): MIKE. Medien / Interaktion / Kinder / Eltern. Ergebnisbericht zur MIKE-Studie 2017. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW.

<sup>22</sup> Erhebung «Kinder am Tablet - Beobachtungen zur Medienaneignung zwei- bis sechsjähriger Kinder» des Deutschen Jugendinstituts (DJI) 2016; Befragung des DJI von Müttern und Vätern mit 1- bis 15-jährigen Kindern 2015; Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest: miniKIM 2014.

<sup>23</sup> Vgl. Dreyer / Hasebrink / Lampert / Schröder (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich digitaler Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. Bern: BSV. S. 25; Waller / Willemse / Genner / Suter / Süß (2016): JAMES. Jugend / Aktivitäten / Medien – Erhebung Schweiz. Zürich: ZHAW.

Medien sinkt stetig. Dies gilt nicht nur für das Fernsehen, sondern zurzeit insbesondere für die Nutzung von (Tablet-)Computern, des Mobilfunks und des Internets. Gleichzeitig steigt die Gesamtdauer, die Kinder und Jugendliche insgesamt in ihrem Alltag mit Medien verbringen. Die Mediennutzung verlagert sich immer mehr weg von reiner Konsumation standardisierter Inhalte hin zur Interaktion und Kommunikation bzw. zur Selbstdarstellung. Die Bedeutung von YouTube und Abrufdiensten wie Netflix nimmt weiter zu. YouTube ist bei Schweizer Jugendlichen das mit Abstand populärste Webportal und die YouTube-Stars sind fester Bestandteil der Jugendkultur. Ein wichtiger Trend ist die mobile Nutzung von Medien, insbesondere des Internets. Das Smartphone ist für die Jugendlichen zum ständigen Begleiter geworden. Da nahezu alle Jugendlichen ihre eigenen Geräte besitzen, führt dies zu einer autonomen Mediennutzung, was die Kontrollmöglichkeiten der Eltern einschränkt.

### **Technische Entwicklung**

Durch die technische Entwicklung ergibt sich ein ausgesprochen vielfältiges Angebot an unterschiedlichen Medien- und Kommunikationsdiensten, die Kinder und Jugendliche nutzen und an denen sie sich aktiv beteiligen können:

- Mobile Geräte wie Smartphones und Tablets werden immer kleiner und leistungsfähiger und ihre Verbreitung nimmt exponentiell zu.
- Parallel dazu vergrößert sich das Datenvolumen laufend. Ausserdem lagern Daten immer seltener auf lokalen Geräten, sondern in externen Rechenzentren (Cloud).
- Die Konvergenz der Geräte, Dienste und Inhalte schreitet voran. Das Smartphone vereint heute Telefon, Computer, Internetzugang, Fotoapparat, Videokamera, Musikplayer, Wecker, Kalender etc. in einem Gerät. Gleichzeitig kann mit verschiedenen Geräten auf dieselben Dienste (z. B. Facebook) und Inhalte (z. B. bestimmter Film, bestimmtes Game) zugegriffen werden. Die Bedienbarkeit der Geräte wird zudem immer einfacher.
- Für die mobilen Geräte werden ausserdem immer mehr Apps entwickelt, welche die Lokalisierungstechnologie nutzen. So können den Mobilfunknutzenden je nach geografischem Kontext Informationen angeboten werden. Neben der Speicherung persönlicher Daten wird es dadurch für Mobilfunk- und Diensteanbieter auch möglich, Bewegungsprofile zu erstellen.

Die technischen Entwicklungen führen zu einer «Hypervernetzung» und ermöglichen ständige digitale Erreichbarkeit und zeit- und ortsunabhängiger Zugriff auf Daten, Informationen und Kommunikation. Die Möglichkeiten zur Echtzeit-Kommunikation und Live-Datenübertragung führen zu einer allgemeinen Beschleunigung.<sup>24</sup>

### **1.2.2 Aktuelle Problemlagen für Kinder und Jugendliche und Handlungsbedarf**

Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse über die technischen Entwicklungen und die Nutzungstrends können verschiedene Problemlagen für Kinder und Jugendliche beim Umgang mit digitalen Medien identifiziert werden. Dabei sind Kinder und Jugendliche nicht nur mehr in der Rolle von Rezipientinnen und Rezipienten d.h. Betrachtenden von standardisierten Inhalten (Filme, Videospiele etc.), sondern immer mehr auch in der Rolle von Markt- und Kommunikationsteilnehmenden sowie Akteurinnen und Akteuren. Dabei können sie mit verschiedenen Problemen konfrontiert werden, die in Tabelle 1 systematisch dargestellt werden.

---

<sup>24</sup> Genner Sarah (2017): Digitale Transformation. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche in der Schweiz – Ausbildung, Bildung, Arbeit, Freizeit. Zürich: ZHAW. Hrsg.: Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen. S. 14

**Tabelle 1: Handlungsbedürftige Problemlagen**

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 Risiken	<b>Gewalt</b>	Gewalthaltige, bedrohliche, hasserfüllte Inhalte	Druckausübung (z.B. Inkasso), Bedrohung mit vertraglichen Sanktionen	Belästigung, Schikane, Einschüchterung durch Andere, Cyberbullying (Opfer)	Belästigung oder Einschüchterung Anderer, Cyberbullying (Täter)
		<b>Sexualität</b>	Pornografische oder unerwünschte sexuelle Inhalte	Erotik-Spam	Anzügliche Botschaften von Anderen, Kontakte mit Pädophilen	Sexuelle Belästigung Anderer, Erstellung und Veröffentlichung pornografischen Materials
		<b>Sonstige</b>	Rassismus, verzerrte oder irreführende Informationen und Ratschläge (z.B. zu Drogen, Anorexie, Selbstschädigungen)	Wertebezogene Konsumenten- bzw. Vertragspartnerappelle	Anstiftung durch Andere zu Selbstschädigungen oder sozialem bzw. kriminellm Fehlverhalten	Veröffentlichung problematischer Inhalte z. B. zu Suizid oder Anorexie, Aufforderung zu Nachahmung
	<b>Kommerzielle Risiken</b>	Werbung, Sponsoring, Schleichwerbung, Spam	Micro-Payments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen, Betrug, Irreführung	Gruppendruck, Reziproker Druck (Social Games)	Illegale Uploads, schädliche Downloads, Hacking, Glücksspiel	
	<b>Exzessive Nutzung</b>	Dramaturgische Gestaltungsmittel, die exzessive Nutzung fördern	Flatrates, Bonuspunkte und Rabatte	Gruppendruck, Wettbewerb	Selbst gesetzter Leistungsdruck, Vernachlässigung alternativer Aktivitäten	
	<b>Personenbezogene Daten</b>	-	Intransparenz bzgl. der Verwendung oder Weitergabe eigener Daten	Ausspionieren und Sammeln persönlicher Daten durch Kommunikationspartner	Problematische Formen der Selbstdarstellung (Drogen, politische Einstellung, sexuelle Orientierung)	

**Legende:**

- = akute Handlungsfelder
- = weitere wichtige Handlungsfelder

Quelle: Dreyer / Hasebrink / Lampert / Schröder (2015): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. Teilbericht II. Bern: BSV.

In seinem Bericht «Jugend und Medien» vom Mai 2015 ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass durch den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz **vier Problembereiche prioritär zu behandeln** sind:

- Generell – also auch für Erwachsene – verbotene Medieninhalte (Kinderpornografie, grausame Gewaltdarstellungen, Rassismus etc.);
- für bestimmte Altersgruppen ungeeignete Medieninhalte (weiche Pornografie, leichtere Gewalt, bedrohliche Szenen etc.);
- beeinträchtigende Mitteilungen im Rahmen von Individualkommunikation (Cybermobbing, Grooming, Sexting etc.);
- intransparente und daher im Hinblick auf ihre Konsequenzen schwer abschätzbare Bearbeitung persönlicher Daten (Beschaffung, Verwendung und Weitergabe von Daten Dritter etc.).

Der Bundesrat zeigt für jeden dieser Problembereiche auf, wie die **aktuelle Regulierung zum Schutz der Kinder und Jugendlichen** ausgestaltet ist.<sup>25</sup>

Die **generell verbotenen Medieninhalte** sind heute schon durch das StGB geregelt. So gilt nach Artikel 135 StGB ein absolutes Verbot von Gewaltdarstellungen, die grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere beinhalten, die keinen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert haben und die eine gewisse Eindringlichkeit aufweisen. Verboten sind nach Artikel 197 Absätze 4 und 5 StGB auch Gegenstände und Vorführungen, die harte Pornografie beinhalten, d. h. sexuelle Handlungen mit Tieren oder mit Gewalttätigkeiten unter Erwachsenen oder mit Minderjährigen. Unter strafbare Inhalte fallen ausserdem rassendiskriminierende Äusserungen nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB. Die Schweizer Anbieterinnen von Internetzugängen (Internet Access Provider) werden von der nationalen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) bei der Sperrung von Internetseiten mit verbotenen kinder-, tier- und gewaltpornografischen Inhalten unterstützt. Diese stellt ihnen eine laufend aktualisierte Liste von ausländischen Webseiten zur Verfügung, die (mutmasslich) verbotene Pornografie enthalten. Die Internet Access Provider können so den Zugang zu strafrechtlich relevanten Seiten sperren und Benutzer auf eine «Stopp-Seite» weiterleiten. Die Brancheninitiative des asut enthält bezüglich der KOBİK-Liste folgende Bestimmung: «Die Unterzeichnenden implementieren diese Liste in ihre Systeme, sperren die entsprechenden Adressen und verhindern so den Zugriff ihrer Kunden auf internationale Kinderpornografie-Seiten von der Schweiz aus»<sup>26</sup>. Neben den Internet Access Providern sind auch die Internet Hosting Provider mit dem Problembereich möglicherweise verbotener Inhalte konfrontiert. Hosting Provider stellen Dritten gegen Entgelt technische Infrastruktur (Speicherplatz, Rechenkapazität, Übermittlungskapazität) zur Verfügung. Sie haben in der Regel keine eigene redaktionelle Verantwortung für die Inhalte, können aber den Zugang zu auf ihren Servern gespeicherten, als unerwünscht erkannten Inhalten sperren. Der «Code of Conduct Hosting»<sup>27</sup> der simsa legt hierzu ein sogenanntes Notice-and-Takedown-Verfahren fest: Beim Hosting Provider kann eine Mitteilung gemacht werden, dass ein von einer Hosting Kundin oder einem Hosting Kunden öffentlich zugänglich gemachter Inhalt angeblich unzulässig sei. Unzulässig ist ein Inhalt u.a., wenn er «Straftatbestände (namentlich in den Bereichen Pornografie, Gewaltdarstellungen, Rassismus und Ehrverletzung) erfüllt»<sup>28</sup>. Betrifft die Mitteilung mit hoher Wahrscheinlichkeit unzulässige Inhalte oder könnte sich der Hosting Provider selber strafrechtlich verantwortlich oder zivilrechtlich haftbar machen, so kann der Hosting Provider den Zugang zur betroffenen Website nach eigenem Ermessen ganz oder

<sup>25</sup> Bundesrat (2015): Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz. Bern: BSV, Kapitel 4-7.

<sup>26</sup> asut (2016): Neue Brancheninitiative Jugendmedienschutz der asut, S. 4. Die Brancheninitiative wird getragen von Sunrise Communications AG, UPC Schweiz GmbH, Salt Mobile SA und Swisscom AG.

<sup>27</sup> <http://simsa.ch/Resources/Persistent/53642eb64a05528513251596c00840097445f789/130201-simsa-cch-public-web.pdf> (Stand: 19.02.2019); vgl. auch Kapitel 1.2.2.

<sup>28</sup> simsa (2013): Code of Conduct Hosting (CCH). Notice-and-Takedown, Ziff. 4.1

teilweise sperren, bis die Angelegenheit zwischen den betroffenen Personen oder durch Gerichte und Behörden geklärt ist.

Für die den Phänomenen wie **Cybermobbing, Grooming und Sexting** zugrundeliegenden belästigenden, drohenden oder verunglimpfenden Handlungen stehen grundsätzlich strafrechtliche Instrumentarien zur Verfügung, da in der Schweiz bezüglich Internet bzw. sozialen Netzwerken die allgemeinen Regelungen des StGB gelten.

Der Problembereich der **intransparenten Beschaffung, Verwendung und Weitergabe von Daten** wird durch das Datenschutzgesetz reguliert. Mit der vorgesehenen Totalrevision soll das DSG an die technologischen Entwicklungen angepasst und damit die bestehenden Schwächen behoben werden (vgl. Kap. 1.1.1).

Es bleibt somit der Problembereich der **für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Medieninhalte, insbesondere in Bezug auf Filme und Videospiele**. Hier hat der Bundesrat einen besonderen Handlungsbedarf festgestellt, da hier nach wie vor Regulierungslücken und -schwächen bestehen (vgl. Kap. 1.4.6).

Zudem hat der Bundesrat 2015 darauf hingewiesen, dass bei einigen Problemlagen durch Regulierung wenig erreicht werden kann und die Steuerungswirkung in erster Linie durch die Förderung der Medienkompetenz (erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz) erzielbar ist. Dies betrifft vor allem jene Probleme, wo Kinder selber Akteure sind oder zu Marktteilnehmenden werden.

### 1.2.3 Mögliche Regulierungsformen im Kinder- und Jugendmedienschutz

Im Sinne eines regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutzes gilt es, die missbräuchliche Nutzung von Medien zu verhindern, Medieninhalte hinsichtlich ihres Gefährdungspotenzials zu beurteilen und ihre Erhältlichkeit bzw. den Zugang zu ihnen wenn nötig einzuschränken. Dies kann durch strafrechtliche Verbote und andere regulierende Massnahmen geschehen.

Latzer et al. (2015) definieren Regulierung als «intentionalen Eingriff in Märkte, mit dem das Marktverhalten der Marktakteure beschränkt wird, um öffentliche Steuerungsziele – in diesem Fall der Jugendschutz – zu erreichen.»<sup>29</sup> Dabei kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen staatlicher Regulierung und alternativen Regulierungsformen (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Klassifikation von Regulierungsformen**

Staatliche Regulierung	Alternative Regulierungsformen		
	Ko-Regulierung	Selbstregulierung im weiten Sinn	Selbstregulierung im engen Sinn

Quelle: Latzer / Saurwein / Dörr / Just / Wallace (2015): Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. (2015). S. 6, angepasst durch BSV.

Unter *staatlicher Regulierung* versteht man gesetzgeberische Massnahmen des Bundes oder der Kantone sowie deren Umsetzung durch die zuständigen Behörden. Alternative Regulierungsformen grenzen sich von staatlicher Regulierung durch die Einbindung privater Akteurinnen und Akteure in das Regulierungsarrangement ab.

<sup>29</sup> Latzer / Saurwein / Dörr / Just / Wallace (2015): Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. S. 5

Laut Latzer et al. (2015) liegt *Ko-Regulierung* dann vor, «wenn eine explizite einseitige rechtliche Grundlage für das alternative Regulierungsarrangement besteht»<sup>30</sup>. D. h. das alternative Regulierungsarrangement ist gesetzlich festgelegt und die Regulierungstätigkeit der Ko-Regulierungsinstitution wird staatlich beaufsichtigt. Ausserdem bestehen gesetzliche Struktur-, Ziel- oder Transparenzvorgaben. Fehlt eine solche gesetzliche Verankerung des alternativen Regulierungsarrangements, so sprechen die Autoren von *Selbstregulierung im weiten*<sup>31</sup> oder *im engen Sinne*<sup>32</sup>.

Gemäss Müller/Uhlmann (2013) bedeutet *Ko-Regulierung* (auch gesteuerte Selbstregulierung oder regulierte Selbstregulierung genannt), dass «staatliche Akteure die Regelung durch Private – Wirtschaftsverbände, Fachvereinigungen und ähnliche Organisationen – veranlassen, fördern oder mit ihnen aushandeln»<sup>33</sup>. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die mit der Ko-Regulierung typischerweise verbundene «Delegation von staatlichen Gesetzgebungsbefugnissen an Private nur in engen Grenzen zulässig» sei. Es seien dabei das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit zu wahren. Ausserdem müsse sie der staatlichen Aufsicht unterliegen. Die Rechtsmittel der Bürgerinnen und Bürger dürften nicht gefährdet werden, das heisst, dass Rechtsweg und Natur der Rechtsbeziehungen im Gesetz geregelt werden müssten.

Das «Ko-» in Ko-Regulierung verweist somit immer auf eine Involvierung von privaten und staatlichen Akteurinnen und Akteuren im Regulierungsarrangement.<sup>34</sup>

Aus wissenschaftlicher Sicht und gestützt auf international vergleichende Studien<sup>35</sup> bewähren sich im Bereich des Jugendmedienschutzes Systeme der Selbst- und Ko-Regulierung am ehesten und können «grundsätzlich als Good-Practice-Option» eingestuft werden. Sie sind am ehesten in der Lage, den Herausforderungen im Bereich der Regulierung digitaler Medien gerecht zu werden, mit den rasanten Entwicklungen und grossen Mengen an Inhalten umzugehen und die Regulierungen zeitnahe anzupassen. Und durch entsprechende Ko-Regulierungen kann dort, wo es notwendig ist, eine staatliche Kontrolle der Akteurinnen und Akteure, ihrer Prozesse oder Entscheidungen gewährleistet werden.

Die European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) hat im Hinblick auf die Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) der EU (vgl. Kap. 1.3.1) Ende 2015 einen Bericht veröffentlicht und darin auch die Selbst- bzw. Ko-Regulierung diskutiert. Zur Regelung von ungeeigneten Inhalten für Minderjährige sprach sich eine grosse Mehrheit der ERGA-Mitglieder für Ko-Regulierungssysteme aus. Als Vorteile wurden Flexibilität, schnelle Anpassung an neue Entwicklungen, rechtliche Sicherheit, effizienter Vollzug sowie ein grösserer Support für die Regulierung genannt. Generell herrscht die Meinung, dass der Staatseingriff so gering wie möglich sein sollte, wenn fundamentale Rechte wie die Meinungs- und Informationsfreiheit konkurriert werden. Als minimale Anforderungen an erfolgreiche Ko-Regulierungssysteme wurden unter anderem genannt:

- hohes Niveau an Organisation und tiefe administrative Belastung;
- schnelle Entscheidungen bei Beschwerden;

---

<sup>30</sup> Vgl. Latzer / Saurwein / Dörr / Just / Wallace (2015): Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Bern: BSV. S. 6 sowie Latzer / Just / Saurwein / Slominski (2002): Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 41 - 45

<sup>31</sup> D.h. staatliche Institutionen wirken bspw. durch finanzielle Beiträge oder personelle Involvierung auf Selbstregulierungsarrangements ein, gesetzliche Vorgaben fehlen aber. Vgl. Latzer et al. (2015): 7

<sup>32</sup> D.h. ein Zusammenschluss privater Akteure zum Zweck einer gemeinsamen Zielerreichung ohne staatliche Involvierung. Vgl. Latzer et al. (2015): 7f; Latzer et al. (2002): 45

<sup>33</sup> Müller Georg und Uhlmann Felix (2013): Elemente einer Rechtssetzungslehre. S. 308

<sup>34</sup> Latzer / Just / Saurwein (2013): Self- and co-regulation. Evidence, legitimacy and governance choice. In: Price, Monroe E; Verhulst, Stefaan G; Morgan, Libby. Routledge Handbook of Media Law. Abingdon, Oxon, New York: Routledge, S. 377

<sup>35</sup> Schulz / Dreyer / Dankert / Puppis / Künzler / Wassmer (2015): Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich. Bern: BSV.

- kulturelle Differenzen im System berücksichtigen;
- effektiver regulatorischer Rahmen mit rechtsstaatlichen Garantien vorsehen;
- ernsthafte Checks and Balances, die möglicher Nichteinhaltung begegnen können;
- Einhaltung der Grundprinzipien «guter» Ko-Regulierung garantieren (Rechtmässigkeit, Unabhängigkeit, Transparenz, Effektivität, Verantwortung);
- Evaluationsmechanismus.

Als sehr wichtig wurde ausserdem erachtet, dass ein Fallback-Szenario festgelegt wird für den Fall, dass die Regulierungsziele nicht erreicht werden.

## 1.3 Regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz im internationalen Rahmen

In diesem Kapitel werden die bestehenden Regelungen zum Jugendmedienschutz auf europäischer Ebene sowie die wichtigsten internationalen Initiativen der freiwilligen Selbstkontrolle bzw. Ko-Regulierung dargestellt. Zudem werden die Regulierungssysteme in ausgewählten Ländern beschrieben.

### 1.3.1 Regulierung auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene bestehen folgende Regulierungen der EU bzw. des Europarats:

#### **Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)**

Die Europäische Union hat am 10. März 2010 die Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) erlassen. Sie verfolgt das Ziel, durch die Schaffung eines harmonisierten rechtlichen Rahmens Hindernisse für die Herstellung und Verbreitung von Fernsehprogrammen zu verhindern, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und den freien Informationsfluss und Meinungs austausch in der Gemeinschaft zu sichern. Momentan gilt die Richtlinie für lineare audiovisuelle Mediendienste (Fernsehprogramme) wie auch für nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste auf Abruf (Abrufdienste). Dabei sind Abrufdienste etwas weniger strikt reguliert als Fernsehprogramme. Das gilt insbesondere für den Jugendschutz. Demnach sind bei herkömmlichen Fernsehprogrammen Inhalte, «die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können», wie Pornografie oder grundlose Gewalttätigkeiten, im Programm verboten. Andere Inhalte, die die Entwicklung ebenfalls beeinträchtigen können, sind nur erlaubt, wenn die Inhalte durch die Wahl der Sendezeit oder andere technische Massnahmen von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können (Art. 27 AVMD-RL). Bei den Abrufdiensten gilt einzig, dass die Anbieterinnen und Anbieter gegen «ernsthafte Beeinträchtigungen» des Jugendschutzes Massnahmen ergreifen müssen (Art. 12 AVMD-RL). Begründet wurde die unterschiedliche Behandlung von Fernseh- und Abrufdiensten mit dem Umstand, dass den Nutzenden bei Abrufdiensten mehr Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und deren Auswirkungen auf die Gesellschaft sinngemäss weniger gravierend sind (Erwägungsgrund 58 der AVMD-RL). Die AVMD-Richtlinie muss von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Es steht diesen frei, strengere oder ausführlichere Bestimmungen als die Mindeststandards der AVMD-Richtlinie zu erlassen (Art. 4 Absatz 1 AVMD-RL). Die Richtlinie basiert auf dem Herkunftslandprinzip, das heisst die Dienstanbieterinnen und -anbieter unterliegen den Vorschriften des EU-Staates, in dem sie ihren Hauptsitz haben. Anbieterinnen und Anbieter mit Hauptsitz ausserhalb der EU wie Netflix und Amazon, die in der EU ansässige Tochtergesellschaften haben, werden von den Bestimmungen der AVMD-Richtlinie ebenfalls erfasst.

Als Teil ihrer Strategie für einen digitalen Binnenmarkt hat die EU die AVMD-Richtlinie überarbeitet. Mit der Revision der AVMD-Richtlinie werden der Geltungsbereich ausgeweitet und die Pflichten im Jugendschutz ausgebaut: Die oben erwähnte unterschiedliche Behandlung von Fernseh- und Abrufdiensten wird aufgehoben. Künftig sollen sowohl Fernsehveranstalter wie auch Abrufdienste gegen jegliche Beeinträchtigungen des Jugendschutzes Massnahmen vorsehen, so dass für sie die gleichen Vorgaben gelten. Namentlich sollen die schädlichsten Inhalte (wie grundlose Gewalttätigkeiten und Pornografie) den strengsten Massnahmen wie Verschlüsselung und wirksamen Systemen zur elterlichen Kontrolle unterliegen. Zudem werden Anbieter von Fernseh- und Abrufdiensten verpflichtet, Systeme einzurichten, die auf potenziell schädliche Inhalte ausreichend hinweisen (z.B. durch sog. «Deskriptoren»). Weiter dürfen diese Anbieter die im Rahmen von Jugendschutzmassnahmen erhobenen Daten von Minderjährigen nicht zu kommerziellen Zwecken missbrauchen. Schliesslich wird die Förderung der Ko-Regulierung im Jugendmedienschutz empfohlen.

Zusätzlich werden in der AVMD-Richtlinie neu auch Videoplattformdienste (wie YouTube) reguliert. Diese organisieren die Speicherung einer grossen Menge von Nutzern erstellter Videos, welche der Öffentlichkeit angeboten werden. Die Anbieterin oder der Anbieter von Videoplattformdiensten fällt zwar keine redaktionellen Entscheide, hat aber geeignete Massnahmen zum Schutz Minderjähriger zu treffen. Dies entspricht auch dem Prinzip aus Artikel 12 bis 15 der EU-Richtlinie 2000/31 EG über den elektronischen Geschäftsverkehr, dass «Dienste der Informationsgesellschaft» für die reine Durchleitung sowie das «Caching» oder «Hosting» von Informationen nicht haftbar gemacht werden können, sofern deren Anbieter keine Kenntnis davon haben. Die in der AVMD-RL vorgesehenen Massnahmen reichen von der Formulierung entsprechender Geschäftsbedingungen über Meldemechanismen für jugendgefährdende Inhalte bis zu Alterskontrollsystemen und Systemen zur elterlichen Kontrolle. Abruf- und Plattformdienste im Videospielebereich werden von der Richtlinie nicht erfasst.

Die revidierte AVMD-Richtlinie ist am 28. November 2018 in Kraft getreten und im Amtsblatt der Europäischen Union publiziert worden. Zur Umsetzung der neuen Bestimmungen haben die EU-Mitgliedstaaten bis am 19. September 2020 Zeit, ihr nationales Recht entsprechend anzupassen. Für die Schweiz ist die AVMD-Richtlinie nicht verbindlich. Jedoch orientiert sich der VE-JSFVG an der AVMD-Richtlinie der EU (vgl. auch Kap. 5.2). Dies ist sinnvoll, damit europaweit ein vergleichbares Jugendschutzniveau gewährleistet werden kann.

### **Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen**

Die Schweiz hat 1991 das vom Europarat ausgearbeitete Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF)<sup>36</sup> ratifiziert. Es legt fest, dass alle Sendungen des Fernsehprogramms im Hinblick auf ihre Aufmachung und ihren Inhalt die Menschenwürde und die Grundrechte anderer achten müssen. Sendungen dürfen weder Pornografie enthalten noch Gewalt unangemessen herausstellen oder zum Rassenhass anstacheln. Ausserdem dürfen Sendungen, die geeignet erscheinen, die körperliche, geistig-seelische oder sittliche Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen, nicht verbreitet werden, wenn anzunehmen ist, dass sie aufgrund der Sende- und Empfangszeit von Kindern und Jugendlichen gesehen werden. Die meisten europäischen Fernsehprogramme, die in der Schweiz empfangen werden können, unterliegen den Bestimmungen dieses Abkommens.

### **Aktivitäten des Europarats**

Der Europarat ist im Bereich des Jugendmedienschutzes ebenfalls unlängst aktiv geworden. Er hat im März 2016 seine Strategie für die Rechte des Kindes (2016 – 2021)<sup>37</sup> festgelegt. Diese setzt als eigenständige Priorität die Rechte des Kindes im digitalen Umfeld fest. Dabei

---

<sup>36</sup> SR 0.784.405

<sup>37</sup> <https://www.dkhw.de/schwerpunkte/kinderrechte/koordinierungsstelle-kinderrechte/die-kinderrechte-strategie-des-europarates/> (Stand: 19.02.2019)

sollen die Mitgliedstaaten und andere Zielgruppen ihre Gesetzgebung und Politiken ändern, um Kinder im digitalen Umfeld besser zu schützen. Andererseits wurde kürzlich die Empfehlung CM/Rec(2018)7 vom 4. Juli 2018 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Leitlinien zur Anerkennung, zum Schutz und zur Erfüllung der Rechte des Kindes im Digitalen Umfeld erlassen<sup>38</sup>. Unter anderem wird empfohlen, dass Mitgliedstaaten die Entwicklung und Produktion von Systemen zur elterlichen Kontrolle (Ziff. 54) und den Gebrauch von Altersverifikationssystemen fördern (Ziff. 56).

Die Empfehlung ist zwar rechtlich nicht verbindlich, wird von der Schweiz als Europaratsmitglied aber mitgetragen und dient ihr als Orientierungshilfe.

### **Keine Regelung auf europäischer Ebene im Videospielebereich**

Im Bereich der Videospiele gibt es bisher keine spezifische rechtliche Regelung bzw. Richtlinie auf europäischer Ebene. Im Rahmen der Selbstregulierung hat sich jedoch im Videospielebereich das europaweit geltende PEGI-System etabliert (vgl. nächstes Kapitel).

### **1.3.2 Internationale Zusammenarbeit im Rahmen von Selbst- und Ko-Regulierungen**

Angesichts der weltumspannenden Komponente digitaler Medien haben sich im Bereich des Jugendmedienschutzes im Rahmen einer freiwilligen Selbstkontrolle inter- und supranationale Kooperationen ergeben, auf die sich die Regulierungen einzelner Staaten teilweise stützen.

Im **Videospielebereich** hat sich das europaweite PEGI-System, das 2003 in Kraft trat, etabliert.<sup>39</sup> Entwickelt wurde es durch die Interactive Software Federation of Europe. Es informiert darüber, ab welchem Alter ein Videospiele nach Gesichtspunkten des Jugendschutzes geeignet ist oder nicht. Die Symbole des PEGI-Einstufungssystems sind auf der Vorder- und Rückseite der Verpackung aufgedruckt und unterscheiden zwischen den Altersgruppen 3, 7, 12, 16 und 18. Gleichzeitig erhalten die Nutzenden anhand von sogenannten Deskriptoren Hinweise, ob ein Spiel bestimmte Inhalte (wie Gewalt, vulgäre Sprache oder pornografische Darstellungen) und Funktionalitäten (Glücksspiel) enthält, die für Kinder je nach Alter nicht geeignet sind. Das System wird in folgenden 38 Ländern Europas angewendet: Albanien, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Israel, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Die wichtigsten Spielekonsolenherstellerinnen wie Sony, Microsoft und Nintendo wie auch Publisher und Spieleentwicklerinnen und -entwickler in ganz Europa unterstützen das System.

PEGI basiert auf dem Prinzip der Selbsteinstufung durch die Spieleentwicklerinnen und -entwickler anhand eines Fragebogens. Die Selbsteinstufung wird durch zwei unabhängige Aufsichtsstellen in den Niederlanden sowie Grossbritannien überprüft.<sup>40</sup> In verschiedenen europäischen Ländern ist PEGI im nationalen Recht verankert und damit verbindlich. In der Schweiz stützt sich die Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) im Rahmen ihrer Selbstregulierung auf PEGI (vgl. Kap. 1.4.1). PEGI gilt als Beispiel für die europäische Harmonisierung im Bereich Jugendschutz und da, wo es gesetzlich abgestützt ist, als Modell für eine erfolgreiche Ko-Regulierung.

Der PEGI-Rat spricht Empfehlungen aus zur Vermittlung und Umsetzung der Entwicklungen des PEGI-Systems. Die Mitglieder des Rates stammen aus den Ländern, die PEGI

<sup>38</sup> <https://www.coe.int/fr/web/children/-/new-recommendation-adopted-on-children-s-rights-in-the-digital-environment> (Stand: 19.02.2019)

<sup>39</sup> <https://pegi.info/> (Stand: 19.02.2019)

<sup>40</sup> Das niederländische Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien (NICAM) überprüft die Spiele der Altersgruppen 3 und 7 und der britische Rat für Videostandards (VSC) diejenigen für 12, 16 und 18, siehe unter <https://pegi.info/de/node/47> (Stand: 19.02.2019)

anwenden, und werden für eine Amtszeit von 2 Jahren ernannt. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Fachleute aus den Bereichen der Psychologie, Medien, Verwaltung und Rechtsberatung, die auf den Jugendschutz in Europa spezialisiert sind. Für die Schweiz nimmt seit 2009 eine Vertretung des Bereichs Kinder- und Jugendfragen des BSV Einsitz im PEGI-Rat.

Als eines der wenigen europäischen Länder hat sich Deutschland dem PEGI-System nicht angeschlossen. Dies hat historische Gründe, da in Deutschland – lange vor der Schaffung von PEGI – seit 1994 das System der «Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle» (USK) besteht. Die USK ist die freiwillige Selbstkontrolle der Videospielewirtschaft und damit die verantwortliche Stelle für die Prüfung von Videospielen in Deutschland.<sup>41</sup>

Auf internationaler Ebene wurde 2013 die International Age Rating Coalition (IARC) gegründet. Mit der IARC bündeln die wichtigsten Institutionen für die Alterseinstufung von interaktiven Unterhaltungsmedien von Europa (PEGI, USK), Nordamerika (Entertainment Software Rating Board) sowie Klassifizierungsgremien in Brasilien und Australien ihre Kräfte, um eine Lösung für den globalen Markt von Anwendungen (Apps) und Spielen zu ermöglichen. Es wurde ein Verfahren geschaffen, mit dem Entwicklerinnen und Entwickler von Apps und Spielen, welche auf digitalen Plattformen angeboten werden, über ein einheitliches System gleichzeitig Alterskennzeichen für mehrere Territorien und Plattformen erhalten. Das System steht allen Entwicklerinnen und Entwicklern zur Verfügung, die ihre Spiele oder Apps über eine teilnehmende digitale Plattform vertreiben. Zurzeit haben folgende Online-Verkaufsplattformen IARC adaptiert: Google Play Store, Microsoft Windows Store, Nintendo® eShop und Sony PlayStation® Store.

Im **Filmbereich** existiert kein paneuropäisches System. Viele europäische Länder haben ihr eigenes System entwickelt mit je unterschiedlichen Altersstufen. In der Schweiz wird bereits heute im Rahmen der Selbstregulierung des Schweizerischen Video-Verbands teilweise auf das System aus Deutschland, die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), zurückgegriffen (vgl. Kap. 1.4.1).<sup>42</sup> Bei der FSK handelt es sich um eine Einrichtung der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO), einem Dachverband von film-, fernseh- und videowirtschaftlichen Verbänden Deutschlands. Die in der SPIO zusammengeschlossenen Wirtschaftsverbände verpflichten ihre Mitglieder, nur von der FSK geprüfte Produkte öffentlich anzubieten. Die FSK führt freiwillige Altersfreigabeprüfungen von Filmen und anderen Trägermedien durch, die in Deutschland für die öffentliche Vorführung und Verbreitung vorgesehen sind. Die Freigabe orientiert sich an fünf Altersklassen (ab 0, 6, 12, 16 und 18 Jahren) und geschieht auf Antrag. Gegenwärtig entwickelt die FSK in Deutschland gemeinsam mit einer ausländischen Partnerinstitution ein internationales Selbstklassifizierungssystem für audiovisuelle Inhalte. Mit dem System haben Rechteinhaberinnen und -inhaber die Möglichkeit innerhalb weniger Minuten valide Altersklassifikationen für alle filmischen Inhalte zu erhalten. Der mehrsprachige Fragebogen mit identischen Fragen soll nach einmaliger Beantwortung pro Inhalt (single input) länderspezifische Altersklassifikationen (multiple output) generieren, so dass das System in weiteren europäischen Ländern angewendet werden könnte. Das System soll 2019 betriebsbereit sein.

Ein anderes System, welches bereits in mehreren Ländern (Niederlanden, Island, Slowenien, Türkei) zur Anwendung kommt, ist das vom Niederländischen Institut für die Klassifizierung von audiovisuellen Medien entwickelte Kijkwijzer-System<sup>43</sup> (vgl. Kap. 1.3.3).

Für **Abruf- und Plattformdienste** (bspw. Netflix und YouTube) existiert kein europäisches oder internationales System. Verschiedene Anbieterinnen und Anbieter haben teilweise eigene Kontrollinstrumente (bspw. Meldesysteme) und Massnahmen eingeführt (Alterseinstufungen, 18+-Rubriken, eingeschränkte Sichtbarkeit, Entfernung des Inhalts). Die

---

<sup>41</sup> Siehe <http://www.usk.de/> (Stand: 19.02.2019)

<sup>42</sup> Für mehr Informationen siehe <http://www.fsk.de> (Stand: 19.02.2019)

<sup>43</sup> Siehe <https://www.kijkwijzer.nl/nicam> (Stand: 19.02.2019)

Videoplattformdienste werden zudem durch die AVMD-Richtlinie neu dazu verpflichtet Alterskontrollsysteme, Meldesysteme etc. einzuführen.

### 1.3.3 Regulierung in einzelnen Ländern

In einem internationalen Vergleich von Regulierungssystemen<sup>44</sup> zeigen die Autoren auf, dass Jugendmedienschutz in allen 14 untersuchten Ländern politische und gesellschaftliche Relevanz hat. Alle Länder kennen sowohl regulierende wie erzieherische Kinder- und Jugendschutzmassnahmen. Allerdings weist keines der untersuchten Länder einen gesamthaften, alle Medientypen umfassenden Jugendschutzrahmen auf oder diskutiert eine entsprechende Regulierungsstrategie. Bei den EU-Mitgliedstaaten existieren vor allem bei denjenigen Medientypen Regelungen, für die EU-Richtlinien Vorgaben machen. Da ist insbesondere die AVMD-Richtlinie zu nennen, welche bisher lineares Fernsehen und Abrufdienste (VoD) regelt. Die übrigen elektronisch übermittelten Inhalte, die nicht unter den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen, werden in den wenigsten Fällen geregelt. Eine Ausnahme bilden hier einzig die öffentlichen Kinovorführungen, entsprechende Gesetze haben in vielen europäischen Ländern eine lange Tradition.

In mehreren europäischen Ländern werden Formen der Ko-Regulierung umgesetzt. So unter anderem in den Niederlanden, Grossbritannien, Deutschland, Irland, Island, Norwegen, Slowenien, der Türkei und Italien.

In den **Niederlanden** wurde die privatrechtliche, medienübergreifende Klassifizierungsstelle Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media (NICAM) geschaffen, die Kodiererinnen und Kodierer ausbildet, welche auf Grundlage eines wissenschaftlich basierten Fragebogens Alterseinstufungen vornehmen mit den Stufen 0, 6, 9, 12 und 16. NICAM wird gemeinsam von der niederländischen Regierung und der audiovisuellen Wirtschaft finanziert. Kontrollmechanismen sind auf verschiedenen Ebenen vorgesehen: NICAM führt stichprobenartige Kontrollen durch, der niederländischen Medienbehörde (Commissariat voor de Media) obliegt die Aufsicht und die Konsumentinnen und Konsumenten können Beschwerde gegen einzelne Einstufungen erheben. Gemäss aktuellen Zahlen nutzen über 95 % der holländischen Eltern das System Kijkwijzer und finden es nützlich. Das System ist mittlerweile von **Island**, **Slowenien** (geringe Adaption) und der **Türkei** (angepasste Version) übernommen worden. Für die Anbieterinnen und Anbieter von Kinofilmen, TV-Inhalten, Videospielen und mobilen Inhalten sieht der gesetzliche Rahmen die Pflicht einer Alterskennzeichnung durch NICAM vor. Bei Videospielen orientiert sich NICAM an PEGI. Für Abrufdienste gilt in den Niederlanden, dass Inhalte, die die physische, geistige oder ethische Entwicklung von Personen unter 16 Jahren ernsthaft gefährden könnten, von diesen normalerweise weder gesehen noch gehört werden dürfen.<sup>45</sup>

In **Grossbritannien** hat der zuständige Minister die Möglichkeit, eine Klassifizierungsstelle zu benennen. Dieses privatrechtlich organisierte «British Board of Film Classification» nimmt die Klassifikation von Kinofilmen und DVDs vor. Es orientiert sich an den Altersstufen U (universal), PG (universal, mit dem Hinweis, dass gewisse Szenen für Kinder unter 8 Jahren nicht geeignet sind), 12A (freigegeben ab 12, mit Begleitung einer erwachsenen Person darf auch ein Kind unter 12 Jahren den Film im Kino sehen), 12, 15, 18. Das «British Board of Film Classification» unterliegt einer regelmässigen Berichtspflicht und finanziert sich ausschliesslich aus den Gebühren für die Alterseinstufung. Auch im Bereich der Videospiele liegt eine Ko-Regulierung vor: eine nicht-staatliche Stelle ist staatlich zur Erteilung verbindlicher Alterskennzeichen legitimiert, die sich auf PEGI stützt. Das Fernsehen unterliegt der staatlichen Aufsicht. Bezüglich der Abrufdienste konnte der Staat bis Ende 2015

<sup>44</sup> Schulz / Dreyer / Dankert / Puppis / Künzler / Wassmer (2015): Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich. Bern: BSV. Siehe auch Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2012): Jugendschutz bei audiovisuellen Abrufinhalten. IRIS plus 2012 - 6, S. 14-17.

<sup>45</sup> Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: AVMSDatabase (<http://avmsd.obs.coe.int/>), Art. 12 On-demand services and minors (Suche vom 19.02.2019).

bestimmte Aufgaben an eine Ad-hoc-Ko-Regulierungsbehörde delegieren. Seit 2016 wird auch in diesem Bereich rein staatlich reguliert.<sup>46</sup> Der Zugang zu Filmen auf Abrufdiensten, die die physische, geistige oder moralische Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft gefährden können, muss über ein Content Access Control System kontrolliert und für unter 18-jährige gesperrt werden.

Auch in **Deutschland** wird eine Form von Ko-Regulierung angewandt: Im Bereich der Klassifizierung von Kinofilmen, DVDs und Videospielen haben die Länder eine Vereinbarung mit Selbstregulierungseinrichtungen der Film- bzw. Spielewirtschaft (FSK, Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle USK) geschlossen. Die Alterseinstufungen werden von ehrenamtlichen Prüferinnen und Prüfern im Auftrag der FSK bzw. der USK vorgenommen. Die staatliche Regulierungsstelle (Kommission für Jugendmedienschutz) beaufsichtigt die Selbstregulierung. Im Bereich des Fernsehens, der Abrufdienste und im Onlinebereich wird die Selbstregulierung staatlich überwacht. Abrufdienste dürfen entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte nur so verbreiten, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen bspw. durch die Wahl einer passenden Sendezeit (z. B. ab 22.00 Uhr für Filme, die ab 16 Jahren freigegeben sind) oder durch technische Mittel (Verschlüsselung, Versperrung, Einsatz von Jugendschutzprogrammen).<sup>47</sup>

In **Finnland** werden im Bereich des Fernsehens, der Abrufdienste, des Kinos und der Filme auf Trägermedien die privatwirtschaftlich agierenden Klassifizierenden direkt vom staatlichen Regulierer (National Audiovisual Institute) kontrolliert. Er bildet selbst Klassifiziererinnen und Klassifizierer aus, welche ihre Aufgabe auf Basis von Richtlinien wahrnehmen. Dabei gelten bei Filmen die Altersstufen 0, 7, 12, 16 und 18. Auch Abrufdienste müssen Alterseinstufungen und andere Jugendschutzmassnahmen kommunizieren und gewährleisten, dass Inhalte für Kinder, die die jeweilige Altersgrenze nicht erreicht haben, nicht zugänglich sind. Im Videospielbereich ist eine nicht-staatliche Stelle staatlich zur Erteilung verbindlicher Alterskennzeichen legitimiert – wobei sich diese auch in Finnland auf PEGI stützen.

In **Italien** sind Kinovorführungen staatlich kontrolliert (durch ein staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium). Das Fernsehen und Abrufdienste sind durch eine Selbstregulierungseinrichtung, die der staatlichen Aufsicht unterliegt, geregelt. Dabei wird unterschieden zwischen Inhalten, die für alle geeignet sind, Inhalten extra für Kinder, Inhalten, bei denen eine elterliche Begleitung empfohlen wird und Inhalten, die für Kinder ungeeignet sind. Der Bereich der Filme auf Trägermedien und der Videospiele wird nicht reguliert.

In **Frankreich** sind Kinovorführungen (durch ein staatlich eingesetztes Klassifizierungsgremium) und Videospiele (durch Verbindlicherklärung von PEGI) geregelt. Das Fernsehen steht ebenfalls unter staatlicher Aufsicht (durch einen gesetzlich etablierten Regulierer). Bei Abrufdiensten ist die Einteilung audiovisueller Inhalte in verschiedene Altersstufen sowie deren Kennzeichnung vorgeschrieben. Je nach Altersstufe sind Einschränkungen der Sendezeit bzw. der Zugang via persönlichem Code vorgeschrieben. Filme auf Trägermedien müssen ebenfalls eine Altersklassifizierung vorweisen. In Frankreich sind folgende Alterseinstufungen vorgesehen: ohne Altersbeschränkung, 12, 16 und 18.

## 1.4 Aktuelle Regulierung im Film- und Videospielebereich in der Schweiz

Der Film- und Videospielebereich hat sich in den letzten Jahren technisch enorm entwickelt. Filme und Videospiele können heute über verschiedenste Medienkanäle verbreitet bzw. konsumiert werden, was neue Herausforderungen an die Begleitung und den Schutz von Kindern und Jugendlichen stellt (Tabelle 3).

<sup>46</sup> Cabrera Blázquez F. / Cappello M. / Fontaine G. / Valais S. (2016). Abrufdienste und der sachliche Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Strassburg, S. 38.

<sup>47</sup> Vgl. Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (kurz: Jugendmedienschutz-Staatsvertrag; JMStV)

**Tabelle 3: Medienarten und Medienkanäle**

Medienkanal: Medienart:	Physische Trägermedien	Datennetz	Vorführung
Film	CD, DVD, andere Trägermedien	TV, Abrufdienste (Video on Demand VoD), Videoplattformdienste, Download	Kino
Videospiele	CD, DVD, andere Trägermedien	Online-Spiele (Spiele- und Browsergame-Plattformen), Download	Spielemesse, Spielemeisterschaft u. ä.

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Die Regulierung im Film- und Videospielebereich zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus: Nach aktuell geltendem Recht erfolgt die Regulierung je nach Medienart auf Bundesebene (TV) oder auf Kantonsebene (Kino/Film/Videospiele), wobei die meisten Kantone auf eine Regulierung verzichten. Darüber hinaus haben sich verschiedene Branchenverbände zu Selbstregulierungsmassnahmen verpflichtet. Die aktuelle Regulierung im Film- und Videospielebereich wird in den nachfolgenden Kapiteln entlang der verschiedenen Medienkanäle genauer beschrieben und in Kapitel 1.4.5 (Tabelle 4) übersichtsmässig dargestellt.

### 1.4.1 Regulierung im Bereich der physischen Trägermedien

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Filme auf Bildtonträgern (DVD, Blue-ray, Video) liegt primär bei den Kantonen. Artikel 95 Absatz 1 BV räumt dem Bund zwar eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten ein (siehe dazu Kap. 5.1). Bis anhin hat der Bund von dieser Rechtsetzungsbefugnis auf diesem Rechtsgebiet nicht Gebrauch gemacht; es existieren somit zum Jugendschutz bei Filmen und Videospielen keine bundesrechtlichen Regeln.

Auf interkantonaler Ebene wurde am 18. September 2012 die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (JIF) gegründet.<sup>48</sup> Der Vereinbarung gehören alle Kantone an, mit Ausnahme der Kantone Tessin und Zürich. Zweck der Kommission ist es, für die Kantone und Branchen Empfehlungen zum Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und **Filme auf Bildtonträgern** abzugeben. Bei ihren Entscheiden orientiert sich die Kommission an bestehenden Entscheiden der FSK in Deutschland und deren fünf Altersklassen (ab 0, 6, 12, 16 und 18 Jahren). Besteht für einen Film seitens der FSK keine Einstufung – dies ist v.a. bei Schweizer Filmen, Filmen aus Italien und dem französischen Sprachraum der Fall – so wird dieser Film durch die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film selbst beurteilt, u.a. auf der Basis einer Visionierung des Films. Die Kommission hält sich dabei an folgende Alterseinstufungen: ab 0, 6, 8, 10, 12, 14, 16 und 18 Jahren. Die Kommission kann ausserdem bei Filmen mit vorhandener FSK Altersfreigabe eine davon abweichende Einstufung vornehmen, was jedoch in der Praxis lediglich bei Filmen, die in die Kinos kommen, gemacht wird (vgl. Kap. 1.4.4).

Gesetzliche Jugendschutzbestimmungen bestehen im Bereich der Filme auf Bildtonträgern lediglich in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Neuenburg, Waadt und Wallis.

Als Massnahme zur Selbstregulierung im Bereich des Verkaufs und Verleihs von Filmen auf Bildtonträgern hat der SVV im Jahr 2007 den «Movie-guide Code of Conduct»<sup>49</sup> beschlossen.

<sup>48</sup> Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zwischen der KKJPD, Pro Cinema, dem SVV und der EDK vom 26.10.2011: [http://filmrating.ch/pdf/VereinbarungKommissionJugendschutz-Film\\_d.pdf](http://filmrating.ch/pdf/VereinbarungKommissionJugendschutz-Film_d.pdf) (Stand: 19.02.2019).

<sup>49</sup> Siehe [http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC\\_2\\_1\\_d.pdf](http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC_2_1_d.pdf) (Stand: 19.02.2019).

Er verpflichtet die Unterzeichnenden zur Alterskennzeichnung auf digitalen Speichermedien und zur Abgabekontrolle im Verkauf. Für den Versandhandel sowie für den Onlinevertrieb (VoD) verpflichten sich die Detailhändlerinnen und -händler, ein geeignetes Altersprüfungsinstrument einzusetzen. Diese Massnahmen gelten allerdings nur für Produkte mit einer Alterseinstufung ab 16 Jahren. Der Code of Conduct enthält einen Sanktionsmechanismus. Gemäss Selbsteinschätzung des SVV beträgt die erzielte Abdeckung der Selbstregulierung 97 Prozent des DVD/Video-Marktes in der Schweiz.<sup>50</sup>

Die Verantwortung für den Erlass von gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen bezüglich **Videospielen** liegt ebenfalls primär bei den Kantonen. Gesetzliche Bestimmungen zum Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Videospielen bestehen wiederum in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Neuenburg, Waadt und Wallis; auf Bundesebene existieren keine Regelungen.

Die SIEA – der Branchenverband der Hersteller, Entwickler und Publisher von Video- und Computerspielen – hat 2006 den «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz»<sup>51</sup> als Massnahme zur Selbstregulierung verabschiedet. Mit dieser Vereinbarung verpflichten sich die Unterzeichnenden, sämtliche Waren, für welche eine PEGI-Altersempfehlung vorliegt, nur mit einer solchen in den Verkauf zu bringen. Der Code of Conduct schreibt eine verbindliche Altersprüfung mittels Ausweiskontrolle beim Verkauf von Spielen vor, allerdings nur für diejenigen, die ab 16 oder ab 18 Jahren empfohlen sind. Der «SIEA/PEGI Code of Conduct» enthält einen Sanktionsmechanismus. Gemäss Schätzung der SIEA beträgt die erzielte Abdeckung mit dem PEGI-System etwa 90-95 Prozent aller angebotenen Spiele in der Schweiz.<sup>52</sup>

Die im Film- und Videospielebereich bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen der SIEA und des SVV wurden in den Jahren 2009 (SIEA) bzw. 2014 (SVV) auf den **Internetbereich** ausgeweitet. Die entsprechenden Vorgaben bezüglich Alterskennzeichnung und Abgabekontrollen gelten somit auch für den Onlineverkauf und den Versandhandel der unterzeichnenden Unternehmen. Die Detailhändlerinnen und Detailhändler haben hierzu geeignete und genügende Altersprüfungsinstrumente einzuführen.

Die Regulierung im Bereich der Filme und Videospielen auf physischen Trägermedien basiert somit auf der Selbstregulierung der Branchenverbände. Nur in den oben genannten Kantonen bestehen darüber hinaus gesetzliche Regelungen.

## 1.4.2 Regulierung im Bereich Fernsehen und Radio

Auf internationaler Ebene hat die Schweiz 1991 das vom Europarat ausgearbeitete EÜGF ratifiziert (vgl. Kap. 1.3.1).

Die Veranstaltung, die Aufbereitung, die Übertragung und der Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen – nach AVMD-Richtlinie der EU auch lineare audiovisuelle Mediendienste genannt – sind in der Schweiz im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)<sup>53</sup> geregelt. Artikel 5 RTVG enthält eine Jugendschutzbestimmung, welche Radio- und Fernsehprogrammveranstalter verpflichtet, durch die Wahl der Sendezeit oder sonstige Massnahmen dafür zu sorgen, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre Entwicklung gefährden. Gegenwärtig laufen Arbeiten für ein neues Bundesgesetz über elektronische Medien (BGeM), das dereinst das RTVG ablösen soll. Das Gesetz wird

<sup>50</sup> Latzer, Michael / Saurwein, Florian / Dörr, Konstantin / Just, Natascha / Wallace, Julian (2015): Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. S. 28

<sup>51</sup> <https://www.siea.ch/wp-content/files/CodeofConduct-Version-Oktober-2017.pdf> (Stand: 19.02.2019)

<sup>52</sup> Latzer, Michael / Saurwein, Florian / Dörr, Konstantin / Just, Natascha / Wallace, Julian (2015): Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. S. 42

<sup>53</sup> SR 784.40

sich voraussichtlich auf die Regelung der elektronisch übertragenen linearen und nicht-linearen Medienangebote, die Gegenstand einer Konzession oder Leistungsvereinbarung sind, sowie auf Fernsehprogramme ohne Leistungsauftrag beschränken.<sup>54</sup>

Eine Branchenvereinbarung der Veranstalter von Radio- bzw. Fernsehprogrammen existiert in der Schweiz nicht.

### 1.4.3 Regulierung im Bereich Abruf- und Plattformdienste

Die AVMD-Richtlinie der EU (vgl. Kap. 1.3.1) ist für die Schweiz nicht verbindlich.

Artikel 93 Absatz 1 BV überträgt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über den Bereich Radio und Fernsehen «sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen». Dazu ist auch das Internet zu zählen. Bisher hat der Bund von dieser Rechtsetzungsbefugnis nicht Gebrauch gemacht, es bestehen gegenwärtig keine spezifischen gesetzlichen Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten im Internet bzw. für Abruf- und Plattformdienste, welche über die strafrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

In der Schweiz bieten u. a. Telekommunikationsunternehmen und Veranstalterinnen von Fernsehprogrammen audiovisuelle Mediendienste auf Abruf wie VoD<sup>55</sup> an. **Abrufdienste** werden aber auch von ausländischen Anbieterinnen und Anbietern via Internet betrieben. Und schliesslich werden Videoprodukte auch von Detailhändlerinnen und -händlern online zum Download vertrieben. Spezifische gesetzliche Regelungen zum Jugendschutz bei Abrufdiensten existieren in der Schweiz bisher nicht.

**Plattformdienste** (bspw. YouTube) organisieren die Speicherung einer grossen Menge an Sendungen bzw. Videospielen oder an von Nutzenden erstellten Videos, welche der Öffentlichkeit angeboten werden. Die Anbieterin oder der Anbieter von Plattformdiensten selbst trägt dabei keine redaktionelle Verantwortung. Auch für Plattformdienste existieren in der Schweiz bisher keine gesetzlichen Regelungen und auch keine Selbstregulierungsmassnahmen.

Seitens der Branche bestehen hingegen zwei Selbstregulierungsvereinbarungen, welche Massnahmen im **Internetbereich im Allgemeinen** zum Thema haben.

Die «Neue Brancheninitiative Jugendmedienschutz der asut» verpflichtet die unterzeichnenden Telekommunikationsunternehmen dazu, Informationen zum Thema Jugendmedienschutz zur Verfügung zu stellen, «welche die Medienkompetenz von Jugendlichen, Eltern, Erziehenden und Lehrpersonen fördern»<sup>56</sup>. Zudem werden die Unterzeichnenden verpflichtet, ihren Kundinnen und Kunden wirksame Internetfilter zur Verfügung zu stellen und falls sie über ein VoD-Angebot verfügen, zu ermöglichen, mithilfe einer Jugendschutzfunktion Filme mit Altersbeschränkungen zu sperren.

Der «Code of Conduct Hosting (CCH)» der simsa legt für den Umgang mit unzulässigen Inhalten wie Kinderpornografie ein Notice-and-Takedown-Verfahren fest.<sup>57</sup>

### 1.4.4 Regulierung im Bereich öffentliche Vorführungen

Wie bei den Filmen auf Bildtonträgern liegt die Gesetzgebungskompetenz auch im Bereich der **öffentlichen Filmvorführungen** primär bei den Kantonen. Artikel 95 Absatz 1 BV räumt

<sup>54</sup> Vgl. VE-BGeM (Vernehmlassung: Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über elektronische Medien. Erläuternder Bericht vom Juni 2018);

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-71213.html> (Stand: 19.02.2019).

<sup>55</sup> VoD kann in zwei Formen unterteilt werden: «Download» (herunterladen vor dem Betrachten) und «Streaming» (gleichzeitig herunterladen und wiedergeben). Siehe <https://de.wikipedia.org/wiki/Video-on-Demand> (Stand: 19.02.2019)

<sup>56</sup> [https://asut.ch/asut/resources/documents/brancheninitiative\\_jugendmedienschutz\\_201605.pdf](https://asut.ch/asut/resources/documents/brancheninitiative_jugendmedienschutz_201605.pdf) (Stand: 19.02.2019), S. 5.

<sup>57</sup> Vgl. auch Kapitel 1.2.2.

dem Bund zwar eine Gesetzgebungskompetenz zur Regelung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten ein (siehe dazu Kap. 5.1). Bis anhin hat der Bund von dieser Rechtsetzungsbefugnis jedoch auf diesem Rechtsgebiet nicht Gebrauch gemacht; es existieren somit für den Jugendschutz bei öffentlichen Vorführungen keine bundesrechtlichen Regeln.

Die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film formuliert neben den Empfehlungen zum Zulassungsalter für Filme auf Bildtonträgern (vgl. 1.4.1) auch solche für öffentliche Filmvorführungen.

Der Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen ist in fünfzehn Kantonen gesetzlich geregelt.<sup>58</sup> Elf Kantone verpflichten die Veranstalterinnen von öffentlichen Filmvorführungen zur Deklaration einer Altersangabe für die gezeigten Filme.<sup>59</sup> In sechs Kantonen wird kontrolliert, ob sich die Filmvorführenden an die rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes halten.<sup>60</sup>

Die **öffentliche Veranstaltung von Videospielemessen bzw. -turnieren** und Ähnlichem ist nicht gesetzlich geregelt.

---

<sup>58</sup> Vgl. Huegli, Eveline / Bolliger, Christian (2015): Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone in Bezug auf den Jugendmedienschutz. Bern: BSV. S. 13, aktualisiert durch das BSV. Es handelt sich um die Kantone BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SO, TI, VD, VS und ZH.

<sup>59</sup> Es handelt sich um die Kantone BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, SG, VD, VS und ZH. Vgl. Bundesrat (2015): Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz. Bern: BSV. Das Filmgesetz im Kanton ZG wurde per 09.05.2015 aufgehoben.

<sup>60</sup> Es handelt sich um die Kantone BL, BS, GE, GL, VD und ZH. Vgl. Bundesrat (2015).

## 1.4.5 Übersicht über die aktuelle Regulierung im Film- und Videospielebereich

Die aktuelle, sehr komplexe und fragmentierte Regulierung im Film- und Videospielebereich wird in Tabelle 4 überblicksmässig zusammengefasst.

**Tabelle 4: Aktuelle Regulierung im Bereich Film und Videospiele (bei für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalten)**

Film / Videospiele				
Grundlagen	Physische Trägermedien (CD / DVD etc.)	TV / Radio	Datennetz Abrufdienste / Plattformdienste	Vorführung (Kino, Videospielemessen etc.)
<b>völkerrechtliche</b>		<i>Nur TV:</i> EÜGF (Europarat) AVMD-Richtlinie (gilt nicht für CH)	<i>Abrufdienste:</i> AVMD-Richtlinie (gilt nicht für CH)	
<b>verfassungsrechtliche</b>	Art. 95 Abs. 1 BV	Art. 93 Abs. 1 BV	Art. 93 Abs. 1 BV Art. 95 Abs. 1 BV	Art. 95 Abs. 1 BV
<b>gesetzliche</b>	Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen) und Art. 197 StGB (Pornografie)			
	keine bundesgesetzliche Regelungen T. w. kantonale gesetzliche Grundlagen zur Altersdeklaration und zur Abgabebeschränkung	RTVG: Art. 5 (jugendgefährdende Sendungen); Art. 82 (UBI) Art. 91 (Ombudsstellen); RTVV: Art. 4 (akustische Ankündigung, optische Kennzeichnung)	keine bundesgesetzliche Regelungen T. w. kantonale gesetzliche Grundlagen für Online-Games und VoD	keine bundesgesetzliche Regelungen T. w. kantonale gesetzliche Grundlagen zur Altersdeklaration und zur Zugangsbeschränkung
<b>Selbstregulierung</b>	<i>Kommission Jugendschutz im Film:</i> Vereinbarung (KKJPD, EDK, ProCinema, SVV) <i>SVV:</i> Übernahme FSK bzw. Empfehlungen Filmkommission und Abgabekontrolle <i>SIEA:</i> Übernahme PEGI und/oder USK und Abgabekontrolle	Massnahmen der regionalen Unternehmenseinheiten der SRG	<i>Abrufdienste:</i> <i>SVV / SIEA:</i> Altersverifikationssysteme im Online-Detailhandel (VoD) <i>asut:</i> Jugendschutzfunktion bei VoD zur Sperrung von Filmen mit Altersbeschränkung <i>Plattformdienste:</i> keine Brancheninitiative	<i>Kommission Jugendschutz im Film:</i> Vereinbarung (KKJPD, EDK, ProCinema, SVV) <i>ProCinema:</i> keine Brancheninitiative <i>Videospielbereich:</i> keine Brancheninitiative

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

## 1.4.6 Probleme der aktuellen Regulierung im Film- und Videospielebereich

Die Analyse der Jugendschutzregulierung im Film- und Videospielebereich in der Schweiz zeigt, dass diese nicht nur hoch fragmentiert und uneinheitlich ist, sondern dass auch verschiedene Regulierungslücken bzw. -schwächen und Vollzugsprobleme bestehen.<sup>61</sup> Diese werden nachfolgend je für den Film- und den Videospielebereich zusammenfassend dargestellt.

<sup>61</sup> Vgl. Bundesrat (2015): Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz. Bern: BSV.

#### 1.4.6.1 Probleme der aktuellen Regulierung im Filmbereich

Im Bereich der **öffentlichen Filmvorführungen** gibt die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film Empfehlungen für das Zulassungsalter von Filmen ab, welche gemäss Vereinbarung gesamtschweizerisch gelten sollen. In den meisten Kantonen sind jedoch die Alterskennzeichnung von Filmen und die Zugangskontrolle bei öffentlichen Filmvorführungen nicht gesetzlich vorgeschrieben. Es existiert hierzu auch keine Selbstregulierung der Kinobranche. Dies führt zu einer schweizweit uneinheitlichen Umsetzung der Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle, d.h. derselbe Film kann je nach Kanton eine unterschiedliche Alterseinstufung haben und die Alterskennzeichnung und insbesondere die Alterskontrolle beim Zugang zu öffentlichen Vorführungen werden unterschiedlich gehandhabt. Ob Veranstalterinnen überhaupt eine Alterskennzeichnung ausweisen und Zugangskontrollen durchführen, wird nur in wenigen Kantonen überprüft.

Bei **Filmen auf Trägermedien** verpflichten sich die Unternehmen, die die Branchenregelung des SVV unterzeichnet haben, zur Alterskennzeichnung von Filmen und zu Abgabekontrollen im Verkauf inkl. Onlineverkauf bzw. Versandhandel. Die Alterskontrolle ist für alle Filme mit einer Alterseinstufung 16 oder höher vorgeschrieben. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird durch die Branche nicht kontrolliert. Von der Regelung gar nicht erfasst sind Unternehmen, die sich der Branchenregelung nicht angeschlossen haben. Die Branchen können die Marktakteurinnen und -akteure nicht verbindlich verpflichten, bei den Selbstregulierungsinitiativen mitzumachen. Und auch in Bezug auf die Sanktionierungsmöglichkeiten bei Verletzung der Branchenregelung sind ihnen Grenzen gesetzt. Einige Marktakteurinnen und -akteure haben sich bisher nicht an die Branchenvereinbarungen gehalten und haben keine Alterskennzeichnung angebracht oder diese nicht kontrolliert. Gesetzlich sind die Unternehmen nur in vereinzelt Kantonen zu Alterskennzeichnungen und Abgabekontrollen verpflichtet. Zudem besteht das Problem des Direktversands von Filmen und Videospielen auf Trägermedien durch den ausländischen Online-Versandhandel an Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz. Zur Überprüfung der Wirksamkeit der Selbstregulierungsinitiative des SVV haben Latzer et al. im Auftrag des BSV 2013 explorative Testkäufe durchführen lassen. Dabei haben Testkäufer und -käuferinnen im Alter von 14 Jahren versucht, Filme mit der Alterseinstufung 16 und 18 Jahren zu erwerben. Die Jugendlichen konnten in 49 % aller Testkäufe ein Produkt beziehen, welches nicht für ihr Alter geeignet war. Dabei hat der Jugendschutz bei den höher eingestufteten Produkten (18+) deutlich besser funktioniert als bei den niedriger eingestufteten Produkten. Erstere konnten in 32 % der Testkäufe bezogen werden, letztere in 64 % der Fälle. Dies macht deutlich, dass nebst einer kohärenten Alterskennzeichnung auch die Kontrolle des Mindestalters verbessert werden muss.

Schutzlücken bestehen auch bei den **Abrufdiensten**, für die in der Schweiz bisher keine gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen existieren. Seitens Branche sieht die Selbstregulierung der asut einzig vor, dass die unterzeichnenden Telekommunikationsanbieterinnen, die über ein VoD-Angebot verfügen, ihren Kundinnen und Kunden ermöglichen, mithilfe einer Jugendschutzfunktion Filme mit Altersbeschränkungen zu sperren. Abrufdienste mit Sitz in der EU sind an die Jugendschutzbestimmungen der AVMD-Richtlinie gebunden. Bei **Filmen auf Plattformdiensten oder auf Webseiten** gibt es weder in der Schweiz noch auf internationaler Ebene rechtliche Jugendschutzbestimmungen oder Selbstregulierungsinitiativen. Hier hängt der Jugendschutz bisher vom Engagement der einzelnen Unternehmen ab. Durch die revidierte AVMD-Richtlinie werden zukünftig in der EU auch Videoplattformdienste (wie YouTube) reguliert werden. Entwicklungspotential im Vollzug besteht allgemein bei den Alterskontrollsystemen, wo bisher wirksame technische Lösungen fehlen.

Auch bei der bundesgesetzlichen Regulierung im **Fernsehbereich** (RTVG) bestehen gewisse Schutzlücken. Es werden bisher keine differenzierten Alterskennzeichnungen vorgeschrieben, sondern lediglich eine akustische Ankündigung oder optische Kennzeichnung von jugendge-

fährnden Sendungen sowie eine altersadäquate Sendezeit. Die neuen technischen Funktionen (Replay) beim Fernsehen stellen zudem analog zu Abrufdiensten zusätzliche Anforderungen an den Schutz von Kindern und Jugendlichen.

**Generell fehlt im Filmbereich eine einheitliche Alterseinstufung von Filmen über die verschiedenen Medienkanäle hinweg:** In den Bereichen öffentliche Filmvorführungen und Filme auf physischen Trägermedien herrschen unterschiedliche Praktiken, wann die Einstufung der Kommission JIF und wann diejenige der FSK übernommen wird. Der SVV übernimmt die FSK-Einstufung immer und weicht nur bei einem nicht-eingestuften Film auf die Einstufung der Kommission JIF aus. Bei Kinofilmen mit vorhandener FSK nimmt die Kommission JIF teilweise eine davon abweichende Einstufung vor. Dies führt dazu, dass Filme im Kino vielfach mit einer anderen Einstufung klassiert sind als auf dem Trägermedium oder auf Abrufdiensten. Für letztere gibt es in der Schweiz für die Alterseinstufung bisher keine verbindliche Regelung und auch für das Fernsehen besteht keine Pflicht für differenzierte Alterskennzeichnungen.

#### **1.4.6.2 Probleme der aktuellen Regulierung im Videospieldbereich**

Unter die **öffentlichen Vorführungen von Videospiele**n fallen Videospielemeisterschaften (E-Sport) und Videospielemessen, wo Kinder und Jugendliche Videospiele als Zuschauer konsumieren oder teilweise auch als Turnierteilnehmende mitspielen. Es handelt sich dabei um neuere Entwicklungen mit einem stark wachsenden Markt. Der Jugendschutz ist hier bisher weder in der Schweiz noch in anderen Ländern geregelt.

Für den Jugendschutz bei **Videospielen auf Trägermedien** sieht die Branchenregulierung der SIEA zwar eine Alterskennzeichnung von Videospielen und Abgabekontrollen im Verkauf vor, diese sind jedoch nur für die unterzeichnenden Unternehmen verbindlich. Nur in einzelnen Kantonen gibt es dazu eine gesetzliche Regelung. Wie im Filmbereich kann die Videospielebranche die Marktakteurinnen und -akteure nicht verbindlich verpflichten, bei den Selbstregulierungsinitiativen mitzumachen. Im Gegensatz zum Filmbereich ist das Problem bezüglich der einheitlichen Alterskennzeichnung jedoch geringer, da praktisch alle Videospiele über die international weit verbreitete PEGI-Kennzeichnung verfügen. Eine Alterskontrolle sieht die Branchenregelung analog zum Filmbereich nur bei Spielen mit Alterseinstufung 16 und 18 vor. Im Gegensatz zum SVV kontrolliert die SIEA zwar die Einhaltung der Brancheninitiative bei den unterzeichnenden Unternehmen, trotzdem führten die 2013 im Auftrag des BSV durchgeführten Testkäufe nicht zu viel besseren Ergebnissen als im Filmbereich. Im Videospieldbereich konnten 14-jährige Testkäuferinnen und Testkäufer in 45 % der Offline- und Online-Käufe Videospiele beziehen, die für ihr Alter nicht freigegeben waren.

Der Jugendschutz bei **Videospielen auf Abruf- und Plattformdiensten** ist weder in der Schweiz noch auf internationaler Ebene geregelt. Die AVMD-Richtlinie der EU gilt nicht für Abruf- und Plattformdienste im Videospieldbereich. Hierzu gibt es auch keine Selbstregulierungsinitiativen.

**Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Kinder und Jugendliche aktuell nicht ausreichend vor beeinträchtigenden Inhalten geschützt sind:** Über verschiedenste Kanäle (Kino, Trägermedien, Computer, Spielkonsolen, Handy, TV) können sie – teilweise auch ortsunabhängig – Filme oder Videospiele konsumieren, die Begleitung durch Erwachsene ist damit nicht immer gewährleistet. Im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Inhalte in Filmen und Videospielen besteht damit bezüglich des Kinder- und Jugendmedienschutzes Handlungsbedarf. Die gegenwärtig zurückhaltende Regulierung und uneinheitliche Praxis in den Kantonen führt dazu, dass der Schutz von Minderjährigen vor unangemessenen Inhalten gesetzlich nicht gewährleistet ist. In einem Bereich wie dem Jugendschutz ist dies besonders stossend. Die Brancheninitiativen legen zwar Jugendschutzmassnahmen fest, diese sind jedoch nicht für alle Marktteilnehmenden verbindlich, zudem zeigen sich hier Vollzugsprobleme. Dazu kommen die Schwierigkeiten angesichts des globalen Kontextes des Internets und der Internationalität des Marktes.

## 1.5 Ziele des Gesetzes

Angesichts der grossen Verbreitung digitaler Medien und des im Vergleich zu Printmedien vergleichsweise höheren Schädigungspotentials ist es angezeigt, Massnahmen zu ergreifen, um Kinder und Jugendliche vor den Risiken und Gefahren digitaler Medien zu schützen. Die Fachmeinung, was als jugendgefährdend bzw. als beeinträchtigend einzustufen ist, hat sich zwar im Verlaufe der letzten Jahrzehnte dahingehend verändert, dass Jugendlichen eine kritischere und politisch reflektiertere Haltung zugeschrieben wird. Dennoch geht die Wirkungsforschung davon aus, dass Kinder und Jugendliche leicht zu beeinflussen sind, «da sie sich noch im geistigen und charakterlichen Reife- und Entwicklungsprozess befinden»<sup>62</sup>. Gewalthaltige, bedrohliche, hasserfüllte oder sexuelle Inhalte können einen negativen Einfluss auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Sie können sich unmittelbar auf ihr Wohlbefinden auswirken, indem sie Angst, Traumata, Ekel, Trauer, Schlafstörungen etc. auslösen, sie können aber auch mittel- und längerfristig Folgen haben für die Eigenverantwortlichkeit und die Gemeinschaftsfähigkeit der betroffenen Kinder.<sup>63</sup>

Die vorgeschlagene Regelung soll mit der Behebung der beschriebenen Regulierungslücken und -schwächen (vgl. Kap. 1.4.6) den **Schutz von Minderjährigen vor Inhalten in Filmen und Videospiele** gewährleisten, **die ihre körperliche, geistige, psychische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden können**. In den vom Vorentwurf erfassten Bereichen Film und Videospiele werden in Bezug auf den Jugendschutz bereits heute Anstrengungen zur Selbstregulierung unternommen. Diese sollen neu gesetzlich verankert und staatlich kontrolliert werden. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird so erstmals für die ganze Schweiz ein einheitlicher Standard beim Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten beim Konsum von Filmen und Videospiele gelten. Zudem soll mit dem vorliegenden Vorentwurf sichergestellt werden, dass die Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz nach dem JSFVG in der Schweiz regelmässig umfassend evaluiert wird. Dabei sind jeweils die technische Entwicklung, die aktuellen Trends der Mediennutzung durch Kinder und Jugendliche sowie die internationalen Entwicklungen zu berücksichtigen.

## 1.6 Die beantragte Regelung

Der Schutz von Minderjährigen vor für sie ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospiele soll durch folgende Massnahmen gewährleistet werden:

Bei sämtlichen Filmen und Videospiele, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit auf audiovisuellen Trägermedien, an öffentlichen Anlässen oder über Abrufdienste zugänglich gemacht werden, muss eine gut sichtbare **Alterskennzeichnung** angegeben sein (Art. 5). Die Kennzeichnung gibt Auskunft über das Mindestalter, ab welchem der Film bzw. das Videospiele freigegeben ist sowie über die Art der potentiellen Schädlichkeit des Inhalts (Inhaltsdeskriptor). Die Eltern sowie die Kinder und Jugendlichen selbst erhalten so Hinweise darüber, ob der Film oder das Videospiele für das jeweilige Alter geeignet ist. Beim Zugänglichmachen von Filmen und Videospiele muss durch die Anbieterin von audiovisuellen Trägermedien bzw. durch die Veranstalterin<sup>64</sup> eine **Alterskontrolle** durchgeführt werden (Art. 6). Diese soll für alle Altersstufen und für alle Verkaufsstellen obligatorisch sein. Minderjährigen darf ein Film oder ein Videospiele nicht zugänglich gemacht werden, wenn sie das erforderliche Mindestalter gemäss Alterseinstufung noch nicht erreicht haben. Bei Minderjährigen in Begleitung einer volljährigen Person muss deren Alter nicht

<sup>62</sup> Hajok, D. und Hildebrandt, D. (2017): Jugendgefährdung im Wandel der Zeit: Perspektiven des Jugendmedienschutzes auf das Gefährdungspotenzial von Medien und den besonderen Schutzbedarf von Kindern und Jugendlichen. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung Heft 1-2017, S. 83.

<sup>63</sup> Dreyer / Hasebrink / Lampert / Schröder (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich digitaler Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. Bern: BSV. S. 44

<sup>64</sup> Bei den Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und Veranstalterinnen handelt es sich um natürliche oder juristische Personen (vgl. die entsprechenden Definitionen in Art. 4 VE-JSFVG). Deshalb wird im Folgenden für sie immer die weibliche Form verwendet.

kontrolliert werden, ausser es handelt sich um Filme oder Videospiele, die pornografische Inhalte enthalten bzw. um einen öffentlichen Anlass, an welchem Filme oder Videospiele zugänglich gemacht werden, die nur für volljährige Personen freigegeben sind.<sup>65</sup>

Anbieterinnen von Abrufdiensten müssen mit geeigneten Massnahmen (Alterskontrollsystem, System zur elterlichen Kontrolle) dafür sorgen, dass Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten haben (Art. 7). Mit dem JSFVG werden somit neu alle natürlichen und juristischen Personen, die im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in direktem Kontakt mit Konsumentinnen und Konsumenten stehen, wie Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien (bspw. Detailhandel), Anbieterinnen von Abrufdiensten (bspw. Telekommunikationsunternehmen) sowie Veranstalterinnen von öffentlichen Anlässen (Kinounternehmen, Veranstalterinnen von Videospielemessen), zu den oben genannten Jugendschutzmassnahmen verpflichtet.

Die Umsetzung dieser Massnahmen geschieht **im Rahmen einer Ko-Regulierung**. Dies bedeutet, dass die Systeme zur Altersklassifizierung, die Regeln zur Alterskennzeichnung und zu den Inhaltsdeskriptoren sowie zur Alterskontrolle je von den Akteurinnen im Film- und Videospielebereich entwickelt werden können. Es ist wichtig, dass hier die ganze Wertschöpfungskette des Film- bzw. Videospielebereichs einbezogen wird. Es handelt sich dabei um natürliche und juristische Personen aus folgenden Akteursgruppen:

- Herstellerinnen (Filmproduzentinnen bzw. Videospielentwicklerinnen): Sie produzieren Filme oder Videospiele und verantworten deren Inhalte inklusive allfälliger Gewalt- und Sexdarstellungen. Sie entscheiden, an welche Altersgruppe sich der Film oder das Videospiel richtet und können sich beim Herstellungsprozess bereits an geltenden Altersklassifizierungssystemen orientieren. Insbesondere Schweizer Herstellerinnen könnten dabei bereits eine Alterseinstufung gemäss in der Schweiz geltendem Altersklassifizierungssystem vornehmen (lassen).<sup>66</sup> Nach Fertigstellung der Filme bzw. der Videospiele geben sie die Rechte für die Verwertung der Filme oder Videospiele an Filmverleiherinnen bzw. an Videospieleverleiherinnen (Videospiele-Publisher) weiter.
- Filmverleiherinnen oder Videospieleverleiherinnen (Publisher): Hier handelt es sich um internationale Vertriebsgesellschaften bspw. der US-Studios bzw. ihre Niederlassungen in der Schweiz sowie um nationale Lizenznehmende, die die Rechte an den Filmen bzw. Videospielen erwerben, die Filme und Videospiele vermarkten, Kopien herstellen und diese an Unternehmen vertreiben, die Konsumentinnen und Konsumenten über unterschiedliche Verwertungskanäle Filme oder Videospiele zugänglich machen, also an Veranstalterinnen von öffentlichen Anlässen (bspw. Kinounternehmen), Anbieterinnen von Filmen und Videospielen auf audiovisuellen Trägermedien (Detailhandel) sowie Anbieterinnen von Abrufdiensten. Teilweise sind Filmverleiherinnen bzw. Videospieleverleiherinnen bereits in die Produktion eingebunden, da sie diese mitfinanzieren. Sie können daher häufig auch auf den Produktionsprozess Einfluss nehmen und wo notwendig jugendschutzrelevante Aspekte einbringen. Zudem übernehmen sie bei der Alterseinstufung und der Alterskennzeichnung von Filmen und Videospielen eine wichtige Rolle und müssen dabei das im Verwertungsland gültige Altersklassifizierungssystem berücksichtigen.
- Veranstalterinnen, Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien sowie Anbieterinnen von Abrufdiensten: Sie machen Konsumentinnen und Konsumenten Filme oder Videospiele zugänglich und müssen dabei die geltenden Jugendschutzbestimmungen einhalten. Gemäss VE-JSFVG bedeutet dies, dass sie Filme und Videospiele nur mit einer gut sichtbaren Alterskennzeichnung sowie Inhaltsdeskriptoren zugänglich machen dürfen und vor dem Zugänglichmachen eine Alterskontrolle durchführen müssen.

Weitere Akteurinnen der Wertschöpfungskette, die mit Filmen oder Videospielen handeln bspw. in den Bereichen Import sowie Gross- und Zwischenhandel, können ebenfalls zur

<sup>65</sup> Um sicher zu sein, dass die ältere Person wirklich volljährig ist, kann trotzdem eine Alterskontrolle nötig sein.

<sup>66</sup> Je nach noch festzulegendem Altersklassifizierungssystem ist eine Alterseinstufung von Filmen oder Videospielen via Selbstrating oder die Alterseinstufung durch unabhängige Dritte denkbar.

Umsetzung der Jugendschutzmassnahmen beitragen. Teilweise übernehmen dieselben Unternehmen auch mehrere Rollen innerhalb der Wertschöpfungskette.

Die oben genannten Akteurinnen können sich zum Zwecke des Jugendschutzes für den Film- und den Videospielebereich je zu einer **Organisation** zusammenschliessen und eine **Jugendschutzregelung** erarbeiten (Art. 8 und 9). Diese Jugendschutzorganisationen können beim BSV einen Antrag auf Verbindlicherklärung ihrer Jugendschutzregelung stellen (Art. 13). Damit sie verbindlich erklärt werden können, müssen die Jugendschutzregelungen neben dem anzuwendenden Altersklassifizierungssystem auch Regeln zur Alterskennzeichnung und -kontrolle sowie zu den Inhaltsdeskriptoren umfassen und somit die Rollen der beteiligten Akteurinnen im Hinblick auf die Umsetzung der Jugendschutzbestimmungen festlegen. Zudem müssen sie die Einsetzung und die Aufgaben einer Anlaufstelle für den Jugendschutz und die Information der Öffentlichkeit zu den Inhalten der Jugendschutzregelung beinhalten. Schliesslich müssen die Verteilung der Kosten für die Erarbeitung und die Umsetzung der Jugendschutzregelung, die Kontrolle ihrer Umsetzung sowie die Massnahmen gegenüber den Mitgliedern, die gegen die Jugendschutzregelung verstossen, festgelegt werden (Art. 10). Der Bundesrat entscheidet über den Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen für die Akteurinnen, welche nicht Mitglieder dieser Organisationen sind (Art. 15).

Im Vorentwurf werden die **Mindestanforderungen für die Jugendschutzregelungen** festgelegt, u.a.:

- Altersklassifizierung (Art. 11): Für den Film- und den Videospielebereich ist *je ein einheitliches* Altersklassifizierungssystem mit mindestens fünf Altersstufen vorzusehen, wobei die höchste Altersstufe zwingend eine Freigabe nur für volljährige Personen sein muss. Einheitlich bedeutet, dass ein Film, der im Kino gezeigt wird, dieselbe Alterseinstufung auch auf DVD bzw. einem anderen Trägermedium und bei einem Abrufdienst aufweisen muss. Das Altersklassifizierungssystem muss zudem Inhaltsdeskriptoren vorsehen. Damit soll den Erziehungsberechtigten die Orientierung erleichtert werden. Die Alterseinstufung soll in allen Kantonen bzw. Sprachregionen der Schweiz dieselbe sein für denselben Film bzw. dasselbe Videospiele. Kantonale Gesetze mit abweichenden Regelungen in Bezug auf die Alterseinstufung von Filmen und Videospiele werden nicht mehr möglich sein, ebenso wenig wie das heute im Filmbereich angewandte System mit der Orientierung an der Alterseinstufung der FSK und einer teilweisen Neueinstufung durch die JIF. Im Übrigen sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)<sup>67</sup> bei der Festlegung der Altersklassifizierungssysteme zu berücksichtigen. Diese sind deshalb soweit möglich auf entsprechende Vorschriften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen (Art. 4 Abs. 2 THG).
- Anlaufstelle für den Jugendschutz (Art. 12): Die Jugendschutzorganisationen setzen je eine Anlaufstelle ein, welche Beanstandungen behandeln, die die konkrete Alterseinstufung eines Filmes oder Videospiele oder die Nichteinhaltung der Jugendschutzregelung zum Inhalt haben. Die Anlaufstelle beantwortet auch allgemeine Fragen in Bezug auf den Jugendschutz. Die Jugendschutzorganisationen erstatten dem BSV Bericht über Anzahl, Inhalt und Ergebnisse der behandelten Beanstandungen und allfällige Folgen.

Ist zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes für den Film- und / oder Videospielebereich keine Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt oder wurde die Verbindlicherklärung widerrufen oder ist sie hinfällig geworden, so kann der Bundesrat – im Sinne eines **Fallback-Szenarios** – eine Jugendschutzregelung für den Film- und / oder Videospielebereich erlassen, damit die Regulierungsziele erreicht werden (Art. 17). Auch hier sind die Bestimmungen des THG zu berücksichtigen.

---

<sup>67</sup> SR 946.51. Art. 4 Abs. 1 und 2 THG schreiben vor, dass technische Vorschriften so auszugestalten sind, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Sie sind zu diesem Zweck auf die technischen Vorschriften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen.

Filme und Videospiele werden immer häufiger auch via **Abrufdienste** oder **Plattformdienste** mit Sitz in der Schweiz oder im Ausland zugänglich gemacht. Der vorliegende Vorentwurf sieht vor, dass hier das Schutzniveau an die revidierte AVMD-Richtlinie der EU angenähert wird (vgl. Kap. 1.3.1). D. h. Anbieterinnen von Abruf- und Plattformdiensten mit Sitz in der Schweiz sollen vergleichbare gesetzliche Verpflichtungen haben wie solche mit Sitz in der EU. Sie müssen mit geeigneten Massnahmen dafür sorgen, dass Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten haben. Anbieterinnen von Abrufdiensten sollen über die Alterskennzeichnung hinaus analog zur AVMD-Richtlinie dazu verpflichtet werden, ein System zur Alterskontrolle sowie zur elterlichen Kontrolle einzurichten (Art. 7). Die Überprüfung des Alters der Nutzenden geschieht sinnvollerweise beim Vertragsabschluss oder bei der Erstellung eines Nutzerkontos, welches vor der Nutzung eines Abrufdienstes erstellt werden muss. Anbieterinnen von Plattformdiensten haben gemäss VE-JSFVG ebenfalls mindestens ein System zur Alterskontrolle einzuführen wie auch ein System, mit welchem Inhalte gemeldet werden können, die für Minderjährige nicht geeignet sind (Art. 18). Je nach Art des Plattformdienstes sind aber auch weitere Massnahmen denkbar, wie die Einrichtung von Elternkontroll- oder Selbst-Ratingsystemen.<sup>68</sup> Im Gegensatz zur AVMD-Richtlinie erstreckt sich der Geltungsbereich des VE-JSFVG auch auf Abruf- und Plattformdienste, die Videospiele zugänglich machen.

Aus dem Prinzip der Ko-Regulierung ergibt sich, dass die **Aufsicht über die Einhaltung der Jugendschutzregelungen** primär bei den Jugendschutzorganisationen selbst liegt und diese bei Verstössen ihrer Mitglieder gegen die Jugendschutzregelungen Massnahmen anwenden (Art. 24). Solche privatrechtlichen Sanktionen könnten bspw. in Form von Konventionalstrafen vorgesehen werden. Die Einhaltung der Pflicht zur Alterskennzeichnung und zur Angabe von Inhaltsdeskriptoren sowie zu Alterskontrollen beim Zugänglichmachen von Filmen und Videospielen wird aber auch staatlich beaufsichtigt durch die Kantone (vor Ort; Art. 25) und das BSV (Online-Handel und bei Abruf- und Plattformdiensten; Art. 26). Die Jugendschutzorganisationen, die Kantone und das BSV können im Rahmen ihrer jeweiligen Aufsichtsaufgaben Testkäufe und Testeintritte durchführen resp. Testkonten erstellen oder solche durchführen resp. erstellen lassen (Art. 19-23).

Die in Artikel 32 umschriebenen **Übertretungen werden strafrechtlich verfolgt**. Hier sind Bussen bis zu 40 000 Franken vorgesehen. Bei der Festlegung der Höhe der Busse ist zu berücksichtigen, ob es sich um ein grundsätzliches Unterlaufen der Jugendschutzregelung handelt, indem bspw. gar kein Alterskontrollsystem oder System zur elterlichen Kontrolle eingerichtet wird, oder ob lediglich in einem Einzelfall die Alterskennzeichnung oder Durchführung einer Alterskontrolle unterlassen wurde. Die Widerhandlungen nach Artikel 32 werden von den Kantonen verfolgt und beurteilt (Art. 34). Von den Jugendschutzorganisationen kann in den Jugendschutzregelungen vorgesehen werden, dass auf die privatrechtliche Sanktionsmassnahme verzichtet oder diese nachträglich zurückerstattet wird, wenn eine Busse durch den Staat ausgesprochen worden ist. Dies um zu verhindern, dass Mitglieder der Jugendschutzorganisationen im Gegensatz zu Nicht-Mitgliedern doppelt sanktioniert werden.<sup>69</sup>

Schliesslich regelt der Vorentwurf auch die **Koordination** der Jugendschutzmassnahmen in den Bereichen Film und Videospiele (Art. 27). Das BSV koordiniert die Massnahmen und sorgt für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den involvierten Stellen. Falls auf internationaler Ebene bspw. für die Beteiligung an einem internationalen Klassifizierungssystem oder Ähnlichem der Abschluss einer Vereinbarung nötig wird, kann der Bundesrat das BSV befugen, eine solche Vereinbarung abzuschliessen. Dies ist gestützt auf

<sup>68</sup> Vgl. auch Artikel 28a Abs. 3 der revidierten AVMD-Richtlinie.

<sup>69</sup> Dies wird auch im Bereich des Verbots der aggressiven Werbung so gehandhabt (Vgl. Konvention betreffend Werbebeschränkungen und Prävention im Privatkredit- und Konsumentenleasinggeschäft vom 27. November 2015, Abschnitt D; <https://konsumfinanzierung.ch/files/224/konvention-werbung-u-pr-vention-def-27-11-2015.pdf> (Stand: 19.02.2019)).

das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 7a und 48a RVOG)<sup>70</sup> möglich, wenn es sich um völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite handelt, die administrativ-technische Fragen klären, wovon hier auszugehen ist. Das BSV wird zudem zur Veröffentlichung eines **Jahresberichts** über die Aufsichtstätigkeiten des Bundes und der Kantone sowie den von den Kantonen verhängten Strafen verpflichtet (Art. 28). Die Jugendschutzorganisationen veröffentlichen jährlich einen Bericht mit Angaben über die durch die Anlaufstellen behandelte Beanstandungen, ihre Kontrolltätigkeit und die Massnahmen, die von ihnen bei Verstössen durch ihre Mitglieder ergriffen wurden. Schliesslich hat das BSV die Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz gemäss JSFVG regelmässig zu evaluieren und dem Bundesrat alle 5 Jahre Bericht über die Ergebnisse der **Evaluation** zu erstatten (Art. 29). Es hat sich gezeigt, dass sich digitale Medien stetig weiterentwickeln und immer vielfältigere Anwendungsmöglichkeiten bieten. Dies hat zur Folge, dass sich auch das Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen und die damit verbundenen Risiken und Problemlagen ständig verändern.<sup>71</sup> Für einen wirkungsvollen Kinder- und Jugendmedienschutz ist es daher wichtig, die technische Entwicklung und die Nutzungstrends zu beobachten und in regelmässigen Abständen zu überprüfen, ob die Jugendschutzbestimmungen für Filme und Videospiele den angestrebten Zweck noch erfüllen und ob diese Minderjährige in der Schweiz hinreichend vor den bestehenden und neuen Problemlagen schützen.

## 1.7 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Mit dem vorliegenden Erlass sollen die Regulierungslücken und -schwächen im Problembereich der für bestimmte Altersgruppen ungeeigneten Medieninhalte behoben werden, um Minderjährige vor einer Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen, psychischen, sittlichen oder sozialen Entwicklung zu schützen. Im Bereich der Filme und Videospiele, die an öffentlichen Anlässen, auf audiovisuellen Trägermedien und über Abrufdienste zugänglich gemacht werden, wird dies mit einer Verpflichtung zur Alterskennzeichnung und -kontrolle und der Aufsicht über die Einhaltung dieser Pflichten sowie Sanktionen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Bestimmungen erreicht. Via Jugendschutzregelung, die der Bundesrat für alle Akteurinnen als verbindlich erklären kann, wird für den Film- und den Videospielebereich **je ein medienkanalübergreifendes, gesamtschweizerisch einheitliches Altersklassifizierungssystem** geschaffen, welches den Akteurinnen als Grundlage für die gesetzlich vorgeschriebene Alterskennzeichnung dient. Zudem werden **neu alle Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und Veranstalterinnen rechtlich verpflichtet, vor dem Zugänglichmachen eines Filmes oder eines Videospieles an eine minderjährige Person eine Alterskontrolle durchzuführen**. Ist das Alter gemäss Alterseinstufung noch nicht erreicht, so ist ihr der Zugang zum Film oder Videospiele zu verweigern. Ausnahmen davon sind teilweise vorgesehen, wenn die Kinder und Jugendlichen in Begleitung einer volljährigen Person sind. Die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen wird von den Jugendschutzorganisationen sowie von den Kantonen und dem Bund beaufsichtigt und Verstösse werden sanktioniert. Im Fernsbereich soll der Jugendschutz ebenfalls verbessert und mit den oben genannten Massnahmen abgestimmt werden. Die entsprechenden Bestimmungen werden jedoch nicht in den vorliegenden Vorentwurf aufgenommen, sondern im Rahmen der Totalrevision des RTVG vorgenommen. Die jeweiligen Jugendschutzbestimmungen sollen dabei aufeinander abgestimmt werden.<sup>72</sup>

Das **Problem des Direktversands von Filmen und Videospielen auf Trägermedien durch ausländische Online-Versandhändlerinnen an Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz** bleibt jedoch auch mit der vorgeschlagenen Regulierung eine Herausforderung. Aufgrund des Territorialitätsprinzips können Normen grundsätzlich nur auf dem Territorium

<sup>70</sup> SR 172.010

<sup>71</sup> Vgl. Bundesrat (2015): Jugend und Medien. Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz. Bern: BSV, Kapitel 10.4.

<sup>72</sup> Vgl. Erläuterungen zu Artikel 8 des VE-BGeM vom Juni 2018

des erlassenden Staates Geltung beanspruchen und durchgesetzt werden. Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten – wie dem Versand von Filmen und Videospielen auf Trägermedien aus dem Ausland an Konsumentinnen und Konsumenten in die Schweiz – kann eine Norm aber auch einen Auslandsbezug erhalten und damit extraterritoriale Normwirkung entfalten. Da sich der Verkauf von Filmen und Videospielen auf Trägermedien ohne Angabe der Alterseinstufung und ohne Alterskontrolle negativ auf die Gesundheit und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz auswirken kann, stehen auch ausländische Anbieterinnen in der Pflicht, die in der Schweiz geltenden Jugendschutzbestimmungen einzuhalten. In Anlehnung an die Umsetzung der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen<sup>73</sup> könnten hier zur Bestimmung, ob die Anbieterin Produkte an Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten abgibt, folgende Merkmale herangezogen werden: Preisangabe in Schweizer Franken; Versand innerhalb der Schweiz / in die Schweiz; die URL-Adresse endet auf «.ch». Um ausländische Anbieterinnen von Filmen und Videospielen explizit zur Alterskennzeichnung gemäss in der Schweiz geltender Regelung zu verpflichten ist zudem zu prüfen, ob zum Schutz der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen eine Ausnahmeregelung vom Cassis-de-Dijon Prinzip geschaffen werden soll. Hierzu wird zusammen mit dem Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen – die das konkrete Altersklassifizierungssystem festlegen – beantragt werden, dass der Bundesrat gemäss Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e des THG für Filme und Videospiele auf audiovisuellen Trägermedien und soweit möglich<sup>74</sup> für solche, die online zum Herunterladen angeboten werden, eine Ausnahme von diesem Prinzip beschliesst. Die Schwierigkeit wird jedoch die Rechtsdurchsetzung bei ausländischen Online-Versandhändlerinnen wie auch bei Abruf- und Plattformdiensten mit Sitz im Ausland sein. Mit der Motion Glättli «Rechtsdurchsetzung im Internet stärken durch ein obligatorisches Zustelldomizil für grosse kommerzielle Internetplattformen» (18.3306) vom 15. März 2018 wird der Bundesrat beauftragt, die Rechtsdurchsetzung im Internet zu stärken. Der Bundesrat hatte sich für die Annahme der Motion ausgesprochen. Zwar würde aus seiner Sicht die rechtliche Verpflichtung zur Bezeichnung einer Vertretung oder eines Zustelldomizils das Problem der mangelnden Rechtsdurchsetzbarkeit nicht lösen. Es ist aber davon auszugehen, dass diese Massnahme die Kommunikation mit dem Unternehmen im Ausland sowohl für Behörden als auch für Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz erleichtern würde. Die Motion wurde am 17.09.2018 vom Nationalrat angenommen und muss noch vom Ständerat behandelt werden. Aus Erfahrung mit der Umsetzung anderer Gesetze genügt oft eine proaktive und transparente Kommunikation mit ausländischen Anbietern über die Rechtslage in der Schweiz, so dass eine formelle Rechtsdurchsetzung nicht mehr nötig ist. Bezüglich der Rechtsdurchsetzung bestünde darüber hinaus als Ultima Ratio die Möglichkeit von Netzsperrern, d.h. die Sperrung des Zugangs zu Online-Angeboten ausländischer Anbieterinnen von Filmen und Videospielen, die sich nicht an die Jugendschutzbestimmungen der Schweiz halten und somit die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen gefährden.<sup>75</sup> Dasselbe könnte für inländische Anbieterinnen gelten, die sich trotz Sanktionierung mit einer Busse wiederholt nicht an die Jugendschutzbestimmungen halten. Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Vorentwurfs wurde jedoch auf die Aufnahme entsprechender Bestimmungen verzichtet, dies aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Umgehbarkeit solcher Sperren.

**Auch im Internetbereich ist die Regulierung angesichts der riesigen Menge an Inhalten und der internationalen Dimension sehr schwierig.** Mit der Annäherung der Regulierung der Schweiz an die AVMD-Richtlinie der EU wird zumindest im Filmbereich für Abruf- und Plattformdienste in Europa ein vergleichbares Schutzniveau erreicht. Dadurch kann vermieden werden, dass ausländische Anbieterinnen mit einem Wechsel des Firmensitzes in

---

<sup>73</sup> SR 942.211

<sup>74</sup> Zurzeit laufen auf internationaler Ebene Diskussionen darüber, inwieweit online angebotene Inhalte als Produkte (im Sinne des THG) oder aber als Dienstleistungen, die nicht unter das THG fallen, zu qualifizieren sind. Dabei ist bspw. zu unterscheiden, ob ein Videospiele oder ein Film «nur» gestreamt oder heruntergeladen wird, wie Updates erfolgen etc. Ein endgültiger Entscheid ist noch nicht gefällt worden.

<sup>75</sup> Analog zu den Bestimmungen im Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51).

die Schweiz die neuen strengeren Vorschriften der EU umgehen. Im Rahmen der Erarbeitung der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage wurde auch geprüft, ob die Regulierung von Websites mit ungeeigneten Inhalten (Bilder, Texte, Ton) für Kinder und Jugendliche ebenfalls in den Erlass aufgenommen werden soll. Dies hat sich hingegen angesichts der internationalen Dimension des Internets als nicht umsetzbar erwiesen. Aufgrund des Territorialitätsprinzips des schweizerischen Rechts wären entsprechende gesetzliche Bestimmungen kaum anwendbar oder durchsetzbar, da seitens Anbieterin kein aktives Zugänglichmachen bzw. Versenden von Inhalten in die Schweiz erfolgt.<sup>76</sup> Solche Regelungen wären angesichts der riesigen Menge an Inhalten im Internet auch praktisch nicht umsetzbar. Bezüglich der Internet Hosting Provider wurde abgeklärt, inwieweit diese in die Pflicht genommen werden könnten. Mit dem Notice-and-Takedown-Verfahren gemäss «Code of Conduct Hosting» existiert bereits eine wirksame Massnahme, um Kinder und Jugendliche vor *verbotenen* Inhalten wie Kinder- oder Gewaltpornografie zu schützen (vgl. Kap. 1.2.2). Sie stellen jedoch einzig die technische Infrastruktur (Speicherplatz, Rechenkapazität etc.) für die automatisierte Aufschaltung von Daten zur Verfügung und haben keine (redaktionelle) Verantwortung für die von ihnen gespeicherten Inhalte oder den individuellen, altersabhängigen Zugang auf diese Daten. Die Alterskennzeichnung von Inhalten oder Zugangskontrolle bei Inhalten, die nicht grundsätzlich verboten, sondern lediglich *für gewisse Altersgruppen ungeeignet* sind, kann deshalb nicht ihre Aufgabe sein.

Die beantragte Regelung im Film- und Videospielebereich wird als Ko-Regulierung ausgestaltet. Mit dem JSFVG werden die notwendigen Mindestanforderungen an den Jugendschutz formuliert, die konkrete Ausgestaltung der Umsetzung in der Praxis innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens geschieht weiterhin durch die Akteurinnen der Bereiche Film und Videospiele. Die von den Jugendschutzorganisationen erarbeiteten Jugendschutzregelungen können, sofern sie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, durch den Bundesrat verbindlich erklärt werden, sodass ihnen gesetzesähnlicher Charakter zukommt und damit auch Akteurinnen, welche der Jugendschutzorganisation nicht angehören, erfasst sind. Mit der Ko-Regulierung wird sichergestellt, dass einerseits die notwendigen Mindestanforderungen, welche geeignet sind, den Jugendschutz auf ein für alle verbindliches Niveau zu heben, staatlich vorgegeben sind. Andererseits bleibt aber die nötige Praxisnähe und -tauglichkeit gewährleistet. Die **Option einer rein staatlichen Regulierung wird aus verschiedenen Gründen nicht als zielführend erachtet**: Zum einen würde eine staatlich verordnete Altersklassifizierung von Inhalten einen erheblichen und aufgrund der steigenden Zahl von Produkten immer grösseren Aufwand für den Staat verursachen. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass branchenspezifische Regulierungsmassnahmen, die im Rahmen einer Ko-Regulierung gesetzlich abgestützt werden, flexibler auf die Entwicklungen in diesem dynamischen Feld reagieren können. Die **Option des Status Quo mit einer hoch fragmentierten und nicht für alle Akteurinnen des Film- und Videospielebereichs verbindlichen Regulierung wird ebenfalls nicht als adäquat erachtet**.

Alleine mit regulierenden Massnahmen wird es nicht möglich sein, Kinder und Jugendliche vollständig vor für sie ungeeigneten Inhalten zu schützen. **Zusätzlich braucht es präventive Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz**, um Kinder und Jugendliche zu befähigen, Medien sicher, altersgerecht und verantwortungsvoll zu nutzen. Gleichzeitig zielen diese Massnahmen darauf, Eltern, Lehr- und Betreuungspersonen zu sensibilisieren (bspw. über in der Schweiz geltende Altersklassifizierungssysteme) und zu unterstützen, damit sie eine aktive Begleitfunktion wahrnehmen und technische Schutzinstrumente, wie bspw. Systeme zur elterlichen Kontrolle bei Abrufdiensten, anwenden können. Die bereits bestehenden Präventionsmassnahmen des Bundes (Kap. 1.1.2) werden daher parallel zu den vorgesehenen Regulierungsmassnahmen weitergeführt.

---

<sup>76</sup> Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die IP Schwaab 17.3277 «Lassen sich die Internetgiganten mit den heutigen rechtlichen Sanktionen bändigen?» vom 2. Mai 2017.

## 1.8 Kostenrahmen der neuen gesetzlichen Bestimmung

Gemäss Vorentwurf tragen die Akteurinnen im Film- und Videospielebereich sowie die Anbieterinnen von Plattformdiensten die Kosten für die Entwicklung und die Umsetzung der Jugendschutzregelungen bzw. der Kennzeichnungs- und Alterskontrollpflicht. Bund und Kantone tragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet die Kosten für den Vollzug dieses Gesetzes (Aufsicht, Kontrolle, Sanktionierung, Koordination, Evaluation). Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage werden in Kapitel 3 genauer ausgeführt.

## 1.9 Umsetzung

Im Verordnungsrecht werden verschiedene Regelungen des Gesetzesvorentwurfs konkretisiert werden müssen (vgl. Kap. 5.6).

Daneben sind aber im Wesentlichen die Jugendschutzorganisationen für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben verantwortlich. Die vorgesehene Regelung bedingt die aktive Mitarbeit der Akteurinnen des Film- und Videospielebereichs. Falls diese ausbleibt, kann der Bundesrat direkt regulieren.

## 1.10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Es wird beantragt, die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben:

2010 M 07.3870      Verbot von elektronischen Killerspielen  
(N 03.06.09; S 18.03.10)

Diese Motion beauftragt den Bundesrat, dem Parlament eine Botschaft zu unterbreiten, um den Verkauf von gewaltbeinhaltenden Killerspielen (sogenannte Ego-Shooter gemäss PEGI-Rating 16+/18+) an Kinder und Jugendliche zu verbieten bzw. zu unterbinden. Mit dem neuen Bundesgesetz will der Bundesrat Kinder und Jugendliche vor Inhalten in Videospiele schützen, welche ihre Entwicklung gefährden. Zu diesem Zweck werden die Mindestanforderungen für die Jugendschutzregelungen der Organisationen festgehalten und neben einer Altersklassifizierung und Alterskennzeichnung auch eine Alterskontrolle beim Zugänglichmachen von Videospiele verbindlich vorgeschrieben. Neben Massnahmen gemäss der Jugendschutzregelung gegenüber Mitgliedern der Organisationen enthält das Gesetz auch Strafbestimmungen. Bei einem Fehlverhalten der Händlerinnen und weiteren Akteurinnen sind damit wirksame Sanktionen sichergestellt. Mit den Vorschlägen des Bundesrats wird die Motion umgesetzt.

2010 M 09.3422      Verbot von Killerspielen  
(N 03.06.09; S 18.03.10)

Mit dieser Motion wird vom Bundesrat verlangt, dem Parlament eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, die es erlaubt, die Herstellung, das Anpreisen, die Einfuhr, den Verkauf und die Weitergabe von Spielprogrammen zu verbieten, in denen grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen und menschenähnliche Wesen zum Spielerfolg beitragen. Im Bericht vom 15. Februar 2010 äusserte die RK-S Bedenken hinsichtlich der Umsetzung eines solchen absoluten Verbots. Jedoch müsse der Verkauf von gewaltbeinhaltenden Killerspielen an Jugendliche unter 16 oder 18 Jahren mittels verbindlicher Ratings verboten werden. Es seien schweizweit klare Verhältnisse zu schaffen und allgemeinverbindliche Regelungen von elektronischen gewaltbeinhaltenden Killerspielen einzuführen. Mit dem Vorschlag des Bundesrates werden diese Vorgaben gewährleistet und die Motion ihrer Stossrichtung nach erfüllt.

## 2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Systematik*

Nach dem 1. Kapitel mit seinen allgemeinen Bestimmungen (*Artikel 1-4*) werden im 2. Kapitel Filme und Videospiele behandelt, welche auf audiovisuellen Trägermedien, an öffentlichen Anlässen und via Abrufdienste zugänglich gemacht werden. Im 1. Abschnitt dieses Kapitels werden dabei die generellen Mindestanforderungen an die Alterskennzeichnung und die Alterskontrollen geregelt (*Artikel 5-7*), während im 2. Abschnitt der Prozess der Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen, welche von den beiden Jugendschutzorganisationen ausgearbeitet werden, geregelt wird. Hierbei werden auch die Anforderungen an die Jugendschutzorganisationen sowie die Jugendschutzregelungen festgehalten (*Artikel 8-16*). Sollte es sich als nötig erweisen, kann der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen die Ausführungsbestimmungen anstelle der Jugendschutzorganisationen erlassen (3. Abschnitt, *Artikel 17*). Das 3. Kapitel beinhaltet die Mindestanforderungen an den Jugendschutz bei Plattformdiensten (*Artikel 18*). Im 4. Kapitel werden die Testkäufe, -eintritte und -konten behandelt (*Artikel 19-23*). Das 5. Kapitel widmet sich der Aufsicht der verschiedenen involvierten Stellen (*Artikel 24-26*). Im 6. Kapitel wird die Koordination (*Artikel 28*) festgeschrieben. Das 7. Kapitel behandelt die Jahresberichte (*Artikel 28*) sowie die Evaluation und Berichterstattung durch das BSV (*Artikel 29*). Das 8. Kapitel regelt die Finanzierung des Vollzugs (*Artikel 30 und 31*), während das 9. Kapitel die Strafbestimmungen umfasst (*Artikel 32-34*). Im 10. Kapitel finden sich die Schlussbestimmungen (*Artikel 35-37*).

### *Ingress*

Der Vorentwurf des JSFVG stützt sich auf Artikel 95 der Bundesverfassung. Dieser ermächtigt den Bund Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit zu erlassen.

### **1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 1 Zweck*

Mit dem Gesetzesvorentwurf soll die Entwicklung von Minderjährigen geschützt werden. Im Vorentwurf wird jeweils nur der Ausdruck «Jugendschutz» verwendet, Kinder sind in diesem Zusammenhang aber stets mitgemeint.

Der Vorentwurf beschränkt sich auf den Bereich der beiden audiovisuellen Medienarten *Film* und *Videospiel*. Nicht erfasst sind daher einzelne Bilder, Texte, reine Tonaufnahmen oder Kombinationen hiervon, da diese Inhalte aufgrund ihres weniger direkten Charakters ein kleineres Risiko zur Beeinträchtigung der Entwicklung von Minderjährigen bergen.

Die Aufzählung der verschiedenen Aspekte möglicher Beeinträchtigungen entspricht materiell derjenigen des heute geltenden Artikels 5 RTVG, welcher im Bereich des Fernsehens ebenfalls den Jugendschutz regelt und sich seinerseits am Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) orientiert. Mit der Formulierung «Gefährdung der körperlichen, geistigen, psychischen, sittlichen oder sozialen Entwicklung» wurde die Aufzählung sprachlich präzisiert. Sie gilt im Bereich des Fernsehens in dieser oder ähnlicher Ausführung europaweit.

## Art. 2 Geltungsbereich

**Absatz 1:** Das Gesetz richtet sich zur Hauptsache an zwei verschiedene Adressaten: Es sind dies einerseits die Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele (vgl. Artikel 4 Buchstabe a) und andererseits die Anbieterinnen von Plattformdiensten (vgl. Artikel 4 Buchstabe e), jeweils im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit.

Eingeschränkt wird der Geltungsbereich durch die geforderte wirtschaftliche Tätigkeit: Nur, wenn die betreffende Akteurin Filme oder Videospiele im *Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit* zugänglich macht (auch wenn sie dies bspw. nur als Massnahme zum Marketing einsetzt), soll sie durch das VE-JSFVG erfasst werden. Damit wird u. a. das Ausleihen eines Filmes unter Privatpersonen nicht durch den Vorentwurf erfasst, da dies ohne jegliche wirtschaftliche Absicht geschieht und damit nicht von der verfassungsmässigen Grundlage des Vorentwurfs (Artikel 95 Bundesverfassung, *privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit*) abgedeckt ist (vgl. Ausführungen in Kapitel 5.1). Wo das Zugänglichmachen in keinem Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit geschieht, sind grundsätzlich die Eltern der minderjährigen Person in der Pflicht.

Da eine Ko-Regulierung angestrebt wird, ist eine weitreichende Adressierung an diese Akteurinnen angebracht: Nicht erst die natürlichen und juristischen Personen, welche mit den Konsumentinnen und Konsumenten in direktem Kontakt sind und damit am Ende der Wertschöpfungskette stehen, sollen beim Jugendschutz eine tragende Rolle spielen. Insbesondere diejenigen natürlichen und juristischen Personen, welche im Entstehungsprozess eine massgebliche Rolle spielen, können und sollen aufgrund ihres nahen Bezugs zu den entsprechenden Medien helfen, die jeweilige Jugendschutzregelung zu erarbeiten und durchzusetzen.

Daneben fallen auch Anbieterinnen von Plattformdiensten unter den Geltungsbereich des Gesetzes. Es ist in Anbetracht der Masse an Inhalten zwar nicht möglich, dass sämtliche Filme und Videospiele auf elektronischen Plattformen ebenfalls mit einer Alterskennzeichnung versehen werden und darauf gestützt eine Alterskontrolle durchgeführt werden kann, aber gewisse Mindestanforderungen haben auch die Anbieterinnen von Plattformdiensten zu respektieren.

**Absatz 2:** Das RTVG kennt für schweizerische Programmveranstalter und deren Fernsehprogramme bereits heute Bestimmungen zum Jugendschutz. Die diesbezüglichen Bestimmungen des RTVG werden für ausschliesslich anwendbar erklärt, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Gleiches hat für das zeitversetzte Fernsehen zu gelten. Zudem wird im RTVG auch das sogenannte «übrige publizistische Angebot der SRG» geregelt, für welches ebenfalls ausschliesslich das RTVG massgebend bleiben soll. Dieses Angebot wird wie das Fernsehprogramm der SRG ebenfalls über Gebühren finanziert und in der Konzession explizit geregelt. Unter das «übrige publizistische Angebot» fallen beispielsweise das Online-Angebot der SRG oder der Teletext.

Zu einem späteren Zeitpunkt werden in diesem Absatz allenfalls Anpassungen vorzunehmen sein, da mit dem neuen Gesetz über elektronische Medien (BGeM) das RTVG abgelöst werden soll. Bestimmte Aspekte, zu denken ist hier beispielsweise an Abrufdienste, welche eine Leistungsvereinbarung gemäss BGeM abgeschlossen haben, sollen auch zukünftig nicht doppelt geregelt werden.

**Absatz 3:** Für Anbieterinnen und Anbieter von Geldspielen ist auf Anfang des Jahres 2019 mit dem neuen Geldspielgesetz eine Regelung in Kraft getreten, welche u.a. die Situation von Geldspielen im Onlinebereich erfasst. Da solche Online-Geldspiele grundsätzlich auch Videospiele darstellen können, wird für diese die spezifischere Gesetzgebung des Geldspielgesetzes für ausschliesslich anwendbar erklärt.

### *Art. 3 Gegenstand*

*Buchstabe a:* Der vorliegende Vorentwurf unterscheidet nach der Art und Weise, wie die Filme und Videospiele zugänglich gemacht werden: Es gibt Medieninhalte, welche auf physischen Trägern (bspw. auf DVD und Blu-ray) zugänglich gemacht, Medieninhalte, welche vor Ort konsumiert (bspw. im Kino) und Medieninhalte, welche über Datennetze bzw. Internet zugänglich gemacht werden (bspw. als VoD oder auf Videoplattformen). Da diese Medienkanäle jeweils unterschiedlich funktionieren, gelten für sie je unterschiedliche Vorgaben.

Als audiovisuelle Trägermedien im Sinne dieses Vorentwurfs sind die gängigen physischen Speichermedien gemeint, welche im Handel anzutreffen sind. Heute betrifft dies hauptsächlich DVDs und Blu-rays. Trägermedien, auf welchen ausschliesslich Audio-Inhalte gespeichert sind (Musik-CDs, Audiobücher) sind aufgrund des Erfordernisses der *audiovisuellen* Inhalte von der Definition in Buchstabe e nicht erfasst. Durch den Kauf oder die Miete eines Filmes oder eines Videospiele über einen Abrufdienst wird der audiovisuelle Inhalt zwar ebenfalls auf einem Träger – in diesem Fall einer Festplatte – mindestens für kurze Zeit (zwischen-)gespeichert, doch ist hier entscheidend, dass der gekaufte oder gemietete Inhalt in rein digitaler Form zugänglich gemacht wird, ohne dass ein physischer Gegenstand Teil der Transaktion ist. Auch wenn über einen Abrufdienst erworbene Inhalte von einer Konsumentin oder einem Konsumenten selbst auf einem Trägermedium (z. B. einer DVD) gespeichert werden, fällt der betreffende Erwerb in den Anwendungsbereich der Abrufdienste, da das Trägermedium auch in diesem Fall nicht Teil der Transaktion war.

Als Zugänglichmachen im Sinne dieses Vorentwurfs ist jeweils der letzte Schritt in der Wertschöpfungskette zu verstehen, nämlich derjenige hin zur Konsumentin oder zum Konsumenten, also zu derjenigen Person, welche das Produkt für sich konsumieren will. Dies geschieht bspw. bei Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien hauptsächlich über den Verkauf und die Ausleihe und bei Veranstalterinnen über die öffentliche Vorführung von Filmen oder das Zeigen von Videospiele an Videospielemessen oder Videospieleturnieren.

Die am unmittelbarsten von den Mindestvoraussetzungen des Vorentwurfs erfassten Adressatinnen sind diejenigen natürlichen und juristischen Personen, welche im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit Filme und Videospiele direkt den Konsumentinnen und Konsumenten über audiovisuelle Trägermedien, an öffentlichen Anlässen oder via Abrufdienste zugänglich machen. Sie tragen die Verantwortung zur Einhaltung der Vorgaben dieses Vorentwurfs in Bezug auf die Alterskennzeichnung und die Inhaltsdeskriptoren (vgl. Artikel 5) sowie die Alterskontrolle (vgl. Artikel 6 und 7).

*Buchstabe b:* Eine eigenständige Regelung für Anbieterinnen von Plattformdiensten ist nötig, da insbesondere aufgrund der ungleich gelagerten Verantwortlichkeiten aber auch aufgrund der nicht überblickbaren Zahl von nutzergenerierten Inhalten nicht dieselben Anforderungen gelten können wie für die oben genannten Adressatinnen (vgl. Artikel 18). Die vorgeschlagene Regelung soll einen Mindeststandard schaffen, wie er auch in der Europäischen Union gilt.

*Buchstabe c:* Die Ausgestaltung als Ko-Regulierung kommt insbesondere in Bezug auf die Erarbeitung von Jugendschutzregelungen zu tragen: Der Bund gibt in gewissen Bereichen den Rahmen vor (vgl. Artikel 10 bis 12), die Jugendschutzorganisationen sind innerhalb dieses Rahmens in der Ausgestaltung der Jugendschutzregelung frei.

*Buchstabe d:* Der Vorentwurf sieht, insbesondere aufgrund der Ausgestaltung des Jugendschutzes als Ko-Regulierung, verschiedene Zuständigkeiten vor. Sowohl die privatwirtschaftlichen (Jugendschutzorganisationen) als auch die staatlichen Akteure (Bund und Kantone) haben ihre jeweiligen Rollen wahrzunehmen (vgl. Artikel 24-26 und 32-34).

*Buchstabe e:* Dem BSV soll die Rolle der Koordination im Rahmen dieses Gesetzes zukommen (vgl. Artikel 27).

## *Art. 4 Begriffe*

### *Buchstabe a Akteurin im Bereich Film oder Videospiele*

Unter dem Begriff der Akteurin im Bereich Film oder Videospiele sind verschiedene Personengruppen erfasst: Einerseits sind dies natürliche und juristische Personen, welche unmittelbar am Herstellungs- oder Vertriebsprozess teilhaben. Sie sind üblicherweise die Rechteinhaberinnen (zumindest für bestimmte Verwertungszwecke) der Filme oder Videospiele. Hierzu zählen insbesondere die Herstellerinnen (Filmproduzentinnen oder Videospielemacherinnen), die Verleiherinnen (Filmdistributoren) und die Vertreterinnen (Videospieleverlegerinnen, sog. Publisher). Andererseits werden auch diejenigen natürlichen und juristischen Personen erfasst, welche im Bereich Film resp. Videospiele aktiv am Markt teilnehmen. Einbezogen sind alle im Bereich des Imports oder des Zwischenhandels tätigen natürlichen und juristischen Personen. Hinzu kommen die Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien, Veranstalterinnen und Anbieterinnen von Abrufdiensten, welche den Konsumentinnen und Konsumenten die Inhalte unmittelbar zugänglich machen.

Erfasst sind damit alle natürlichen und juristischen Personen, welche in der Wertschöpfungskette, von der Herstellung bis zum Zugänglichmachen, involviert sind.

### *Buchstabe b Anbieterin*

Als Anbieterin ist jede natürliche oder juristische Person zu verstehen, welche in direktem Kontakt mit Konsumentinnen und Konsumenten steht und diesen einen Film oder ein Videospiele zugänglich macht. Mit «direktem Kontakt» ist an dieser Stelle nicht nur der persönliche Kontakt von Angesicht zu Angesicht gemeint. Vielmehr ist auch die Händlerin oder der Händler miteingefasst, welcher bspw. Trägermedien im Internet anbietet.

Von dieser Definition auch erfasst sind Anbieterinnen von Abrufdiensten (vgl. Artikel 4 Buchstabe d), welche die audiovisuellen Inhalte über Datennetze, d. h. ohne physische Komponente, zugänglich machen. Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien, welche im Internet auch ein On-Demand-Angebot führen, sind gleichzeitig auch Anbieterinnen eines Abrufdienstes. Für sie gelten daher je nach Absatzkanal die jeweiligen entsprechenden Regelungen.

Mit dem Begriff der «Konsumentin» resp. des «Konsumenten» sind diejenigen Personen gemeint, welche ganz am Ende der Wertschöpfungskette stehen. Mit dieser Einschränkung soll verdeutlicht werden, dass bspw. der Verkauf an Zwischenhändlerinnen noch nicht den Anforderungen dieses Vorentwurfs an die Altersklassifizierung, -kennzeichnung und -kontrolle eines Films oder Videospiele entsprechen muss. Zwischenhändlerinnen kaufen Filme oder Videospiele nicht mit der Absicht des Konsums, sondern mit dem Willen zur Weiterveräußerung, weshalb zu diesem Zeitpunkt noch nicht zwingend eine Alterskennzeichnung auf dem Trägermedium angebracht sein muss. Es ist allerdings auch denkbar, dass die Jugendschutzregelungen den Zwischenhändlerinnen die Pflicht auferlegen, nur gekennzeichnete Filme und Videospiele zu veräußern.

### *Buchstabe c Veranstalterin*

Eine Veranstalterin macht im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit einen audiovisuellen Inhalt einer grossen Anzahl von Personen zugänglich. Gemeint sind heute allen voran die Schweizer Kinounternehmen und Filmfestivals. Darüber hinaus gibt es eine stark wachsende Zahl von Videospielemessen und -turnieren. Bei Videospielemessen kann das Publikum entweder selber ein Videospiele ausprobieren oder erhält zumindest Ausschnitte aus Videospiele als Filme präsentiert. An Videospieleturnieren kann das Publikum demgegenüber – analog wie bei den klassischen Sportveranstaltungen – sehr erfahrenen oder (semi-) professionellen Spielerinnen und Spielern bei der Austragung eines Wettkampfes zuschauen.

Anknüpfungspunkt ist jeweils auch die öffentliche Zugänglichkeit eines Anlasses, d. h., dass er grundsätzlich einer Vielzahl von Personen, unter Einhaltung der Beschränkungen durch diesen Vorentwurf, offensteht.

Anderes muss gelten, wenn der Kreis der teilnehmenden Personen bestimmt und abgegrenzt ist und diese Personen durch gegenseitige Beziehungen oder durch Beziehungen zur Veranstalterin persönlich untereinander verbunden sind (was z. B. bei Vereinsfeiern, Familientreffen oder Vorführungen in einer Schulklasse der Fall ist). In privatem oder durch persönliche Beziehungen resp. durch besonderes Vertrauen geprägtem Rahmen zugänglich gemachte Filme oder Videospiele sind daher nicht vom VE-JSFVG erfasst.

#### Buchstabe d *Abrufdienst*

Mit einem Abrufdienst macht eine Anbieterin einen Film oder ein Videospiel über ein Datennetz der Allgemeinheit zugänglich. Dies geschieht entweder über einen Download (das Herunterladen der Daten auf einen Datenträger) oder über das Streamen (gleichzeitiges Herunterladen und Wiedergeben von Daten, wobei die heruntergeladenen Daten wieder gelöscht werden, sobald sie für die Wiedergabe nicht mehr benötigt werden).

Zur Abgrenzung von Near-Video-on-Demand-Angeboten – die zeitversetzte Ansetzung von *linear* dargebotenen Filmen auf mehreren Kanälen in bestimmten Intervallen – wird auch die Voraussetzung aufgeführt, wonach die Konsumentinnen und Konsumenten den Zeitpunkt des Abrufs *frei* wählen kann. Near-Video-on-Demand-Angebote sind heute vom RTVG erfasst und sollen auch zukünftig vom neuen Gesetz über elektronische Medien erfasst sein.

Catch-up oder Replay-TV wird von der Begriffsdefinition gemäss VE-JSFVG ebenfalls nicht erfasst, da es sich hierbei nur um das *reguläre Fernsehprogramm*-Angebot handelt, welches innerhalb einer bestimmten Zeitspanne im Nachhinein und integral abgerufen werden kann. Dieser Bereich soll ebenfalls vom Gesetz über die elektronischen Medien erfasst sein.

Von der Definition explizit ausgeschlossen sind zudem Dienste, welche Inhalte nur in Form von Nachrichtenbeiträgen zugänglich machen. Zu denken ist hier insbesondere an Nachrichtenportale, welche zur Hauptsache journalistische Textbeiträge veröffentlichen und diese teilweise mit kurzen Videos ergänzen. Auch Videoportale, die nur Videos mit redaktionellen Inhalten wie beispielsweise Nachrichten-, Bildungs-, Unterhaltungs- und Sportsendungen zum Abruf anbieten, fallen nicht unter die Definition des Abrufdienstes nach diesem Gesetz, da es unverhältnismässig und nicht zielführend wäre, Anbieterinnen von audiovisuellen Nachrichtenbeiträgen zu einer Alterseinstufung und –kennzeichnung tagesaktueller journalistischer Informationsbeiträge zu verpflichten. In diesem letzten Punkt wird ganz bewusst eine Differenz zur AVMD-Richtlinie geschaffen.

#### Buchstabe e *Plattformdienst*

Wie beim Abrufdienst auch, macht die Anbieterin eines Plattformdienstes einen Film oder ein Videospiel nur in digitaler Form zugänglich (Download oder Stream). Im Gegensatz zu einem Abrufdienst wird bei einem Plattformdienst jedoch nur eine elektronische Plattform zur Verfügung gestellt, auf welche audiovisuelle Inhalte durch die *Nutzenden* hochgeladen werden und die Anbieterin des Plattformdienstes nur die Organisation des Angebots (im Sinne der Darstellung) übernimmt, z. B. mittels automatischen Mitteln oder Algorithmen. Für den auf der elektronischen Plattform verfügbaren Inhalt zeigen sich damit in erster Linie die Nutzenden selbst verantwortlich. Als bekanntester Plattformdienst kann hier YouTube genannt werden (welcher seinen Sitz allerdings nicht in der Schweiz hat).

Nicht als Anbieterinnen von Plattformdiensten sind Infrastrukturanbieterinnen und -anbieter zu verstehen, welche bspw. die Server unterhalten, auf welchen die audiovisuellen Inhalte gespeichert sind (Hosting Provider). Einzig die Betreiberin oder der Betreiber der betreffenden Internetseite in der Schweiz wird erfasst.

#### Buchstabe f *Inhaltsdeskriptoren*

Bei einem Inhaltsdeskriptor handelt es sich um eine Darstellung mittels passendem Symbol, welche den Inhalt eines bestimmten Films oder Videospiele in Bezug auf die Entwicklungsfähigkeit von Minderjährigen darstellt. So kann beispielsweise darauf hingewiesen werden, dass der Film oder das Videospiel Gewalt oder sexuelle Handlungen beinhaltet.

## **2. Kapitel: Filme und Videospiele, die auf audiovisuellen Trägermedien, an öffentlichen Anlässen und über Abrufdienste zugänglich gemacht werden**

### **1. Abschnitt: Alterskennzeichnung und -kontrolle**

#### *Art. 5 Alterskennzeichnung und Inhaltsdeskriptoren*

*Absatz 1:* Bei der Alterskennzeichnung handelt es sich um die Sichtbarmachung der geltenden Altersklassifizierung eines konkreten Films oder Videospieles in Verbindung mit den Inhaltsdeskriptoren. Die Verwendung von Deskriptoren (Symbole, welche auf bestimmte Inhalte wie bspw. Gewalt, Sexualität oder vulgäre Sprache hinweisen) dient der genaueren Information, aus welchen Gründen ein Film oder ein Videospiele nicht ein tieferes Mindestalter erhalten hat. Deskriptoren können sich insbesondere als nützliches Hilfsmittel für Eltern erweisen. So kennen bereits heute z. B. PEGI oder das System Kijkwijzer verschiedene Deskriptoren (vgl. vorne Kapitel 1.3.3).

Die Alterskennzeichnung und die Inhaltsdeskriptoren können bspw. über den Aufdruck oder das Anbringen von Klebeetiketten geschehen (auf audiovisuellen Trägermedien) oder durch das Anzeigen der Altersstufe inkl. Inhaltsdeskriptor neben dem Produkt (bei Onlineangeboten). Bei audiovisuellen Trägermedien müssen die Alterskennzeichnung und die Inhaltsdeskriptoren bei jedem einzelnen Film und Videospiele angebracht sein. Ein Film oder Videospiele ohne Alterskennzeichnung darf Minderjährigen nicht zugänglich gemacht werden.

Zwingende Voraussetzung für die Alterskennzeichnung und die Inhaltsdeskriptoren ist, dass diese auf den Verkaufspackungen von Filmen und Videospiele *gut sichtbar* sind. Das bedeutet, dass auf den ersten Blick erkennbar ist, über welche Altersklassifizierung die Medien verfügen und welche Inhalte zu dieser Einstufung geführt haben. Ein kleiner Hinweis auf der Rückseite der Hülle einer DVD genügt diesem Erfordernis selbstverständlich nicht. Zum Zwecke der besseren Übersichtlichkeit wäre es *sinnvoll*, wenn die Organisationen für den Jugendschutz ein visuelles Erkennungsmerkmal schaffen oder übernehmen, welches die unterschiedlichen Altersstufen u.a. auch farblich voneinander abgrenzt. Als Anhaltspunkte können hier bspw. die heutigen Alterskennzeichnungen der FSK oder von PEGI dienen.

*Absatz 2:* Bei Filmen und Videospiele, welche an öffentlichen Anlässen zugänglich gemacht werden, steht kein audiovisuelles Trägermedium zur Verfügung, auf welchem die Alterskennzeichnung und die Inhaltsdeskriptoren ausgewiesen werden kann. Hier sind die Veranstalterinnen deshalb in der Pflicht, die Altersstufe in anderer geeigneter Weise gut sichtbar auszuweisen.

Die Angabe der Alterskennzeichnung und der Inhaltsdeskriptoren hat nicht nur am Veranstaltungsort selber, sondern bereits an den Ticketverkaufsstellen zu erfolgen. Unter einer Verkaufsstelle ist dabei nicht nur die physische Kasse zu verstehen: Auch bei Online-Verkaufsstellen ist die Alterskennzeichnung aufzuführen. Unerheblich ist hierbei, ob online nur eine Reservation getätigt oder ob bereits ein Ticket gekauft wird.

*Absatz 3:* Bei Filmen und Videospiele mit der tiefst möglichen Altersklassifizierung entfällt aufgrund der nicht vorhandenen potenziellen Entwicklungsgefährdung auch die Angabe eines Inhaltsdeskriptors.

#### *Art. 6 Alterskontrollen durch Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und durch Veranstalterinnen*

*Absatz 1:* Es wird das Obligatorium geschaffen, dass jede Anbieterin von audiovisuellen Trägermedien sowie jede Veranstalterin bei Minderjährigen eine Alterskontrolle durchzuführen hat, bevor diesen ein Film oder ein Videospiele zugänglich gemacht werden darf. Wird das erforderliche Mindestalter von einer minderjährigen Person nicht erreicht, darf entsprechend kein Zugang zum Film oder Videospiele gewährt werden. Wo verschiedene Inhalte zugänglich gemacht werden, z. B. an einer Videospielemesse, muss sichergestellt werden, dass nicht alle

Besucherinnen und Besucher uneingeschränkt Zugang zu allen Teilen der Messe haben, sondern dass Minderjährigen zu für sie nicht geeigneten Teilen kein Zutritt gewährt wird.

**Absatz 2:** Die zwingende Kontrolle wird unter bestimmten Voraussetzungen relativiert:

**Buchstabe a:** Wer in Begleitung einer erwachsenen Person ist, dem kann der Film oder das Videospiel auf audiovisuellem Trägermedium immer zugänglich gemacht werden. In dieser Situation wird davon ausgegangen, dass eine erwachsene Person eine allfällig zu hohe Altersklassifizierung «übersteuert». Es macht keinen Sinn vom Kassenspersonal die Durchführung einer Ausweiskontrolle zu verlangen, wenn die erwachsene Person das Produkt anderenfalls in eigenem Namen kaufen und anschliessend an die minderjährige Person weitergeben kann.

**Buchstabe b:** Auch bei öffentlichen Anlässen dürfen Minderjährigen in Begleitung einer volljährigen Person Inhalte zugänglich gemacht werden, für welche sie nicht das vorausgesetzte Mindestalter haben. Eine Ausnahme besteht bei Filmen und Videospielen, welche erst ab 18 Jahren freigegeben sind: In diesem Fall ist der minderjährigen Person der Zugang in jedem Fall zwingend zu verweigern. Damit wird aber auch den Eltern oder weiteren Bezugspersonen eines Kindes die Möglichkeit genommen, ihr Kind, für welches sie letztlich die Verantwortung tragen, an einen Anlass mitzunehmen, welcher ab 18 Jahren freigegeben ist.

Bei diesen beiden Ausnahmebestimmungen von Buchstaben a und b wurde bewusst auf die Begleitung durch die *Eltern* des Kindes oder des/der Jugendlichen verzichtet, da die minderjährige Person auch in Begleitung einer Tante, eines Grossvaters oder einer anderen nahestehenden Person sein kann, von welcher anzunehmen ist, dass sie Verantwortung im Bereich des Jugendschutzes wahrnimmt. Die Prüfung der eigentlichen Erziehungsberechtigung durch die Anbieterin ist praktisch unmöglich. Deshalb wird nur die Begleitung einer erwachsenen Person vorausgesetzt. Damit bleibt theoretisch jedoch der Fall möglich, dass z. B. eine knapp volljährige Person ein erst 15-jähriges Geschwister mit ins Kino nimmt, um einen Film zu schauen, welcher eine Klassifizierung «ab 16 Jahren» trägt.

Es kann argumentiert werden, dass damit das Ziel des Jugendschutzes nicht erreicht werden könne. Gerade erwachsene Personen, welche sich nicht um Jugendschutzbestimmungen kümmern oder denen dieses Thema zu wenig bekannt ist, würden ihre Kinder in für diese ungeeignete Vorstellungen mitnehmen. Gleichzeitig scheint der aktuelle Vorschlag aber realitätsnäher und praxisorientierter als das starre Verbot des Zugänglichmachens trotz Begleitung einer erwachsenen Person. Eine Veranstalterin kann zudem für Extremfälle (z. B. wenn Eltern mit ihrem 6-jähriges Kind einen Film, welcher ab 16 Jahren freigegeben ist, im Kino anschauen möchten), welche gemäss heutiger Erfahrungen nur äusserst selten vorkommen, strengere Vorschriften in der Hausordnung erlassen. Im Sinne einer vollziehbaren Lösung hat man sich deshalb für die vorliegende Regelung entschieden.

Im Bereich der Pornographie kennt das StGB weitergehende Bestimmungen, weshalb in den beiden Fällen von Buchstaben a und b auf das StGB verwiesen wird.

**Buchstabe c:** Einen Spezialfall bilden die *Teilnehmenden* von Videospieleturnieren: Bei ihnen wird keine Alterskontrolle vorausgesetzt, da diese das betreffende Videospiel bereits während unzähligen Stunden gespielt haben und davon ausgegangen werden kann, dass dies im Einverständnis der erziehungsberechtigten Person geschah. Die Nichtzulassung zum Turnier, weil eine Spielerin oder ein Spieler das notwendige Alter noch nicht erreicht hat, liesse sich hier kaum rechtfertigen. Wird den Organisatorinnen und Organisatoren von solchen Turnieren eine schriftliche Einwilligung der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge vorgelegt, *kann* die minderjährige Person zum Turnier zugelassen werden. Es bleibt den Organisatorinnen und Organisatoren überlassen, ob sie zu junge Spieler ganz vom Turnier ausschliessen möchten. Diese Ausnahme gilt einzig für die Teilnehmenden, nicht aber die allfälligen Zuschauerinnen und Zuschauer des Turniers. Die Jugendschutzregelung kann allenfalls weitere, detailliertere Anforderungen vorsehen.

## Art. 7 Alterskontrollen durch Anbieterinnen von Abrufdiensten

*Absätze 1 und 2:* Die Alterskontrolle durch Anbieterinnen von Abrufdiensten hat auf eine andere Art zu erfolgen als durch Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und Veranstalterinnen. Bei Abrufdiensten muss mit den zur Verfügung stehenden technischen Mitteln darauf hingewirkt werden, dass Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten erhalten (*Absatz 1*). Als Mindestanforderung finden sich in *Absatz 2* zwei kumulative Vorgaben: Die Einrichtung und den Betrieb eines Systems zur Alterskontrolle (*Buchstabe a*) sowie die Bereitstellung eines Systems zur elterlichen Kontrolle (*Buchstabe b*).

*Buchstabe a:* Es muss ein System eingerichtet werden, mit welchem das Alter der Nutzenden überprüft werden kann. Dies geschieht sinnvollerweise beim Vertragsabschluss oder bei der Erstellung eines Nutzerkontos, welches vor der Nutzung eines Abrufdienstes erstellt werden muss. Falls die Nutzung des Dienstes bereits vor der Volljährigkeit einer Nutzerin oder eines Nutzers ermöglicht wird, ist sicherzustellen, dass für die betreffende Person keine als ungeeignet eingestuft Inhalte zugänglich gemacht werden. Unter dem Blickwinkel des Jugendschutzes vor ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospiele ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass bspw. einer 14-jährigen Person der Zugang zu einem Abrufdienst offensteht, sofern Inhalte, welche nicht für 14-Jährige geeignet erscheinen, dieser Person nicht zugänglich gemacht werden. Damit soll die Gleichbehandlung mit den Anbieterinnen von Trägermedien und Veranstalterinnen ermöglicht werden, für welche dieselben Einschränkungen gelten. Mit dem sich derzeit in Erarbeitung befindenden Gesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz<sup>77</sup>) könnte hierzu eine Grundlage geschaffen werden, welche zukünftig eine Online-Altersverifizierung auf relativ einfache Art und Weise ermöglicht. Nicht vorzusehen ist eine Überprüfung des Alters vor jedem einzelnen Abruf eines Filmes oder eines Videospiele. Durch die Anmeldung beim betreffenden Dienst ist das Alter ja vorgängig bereits verifiziert worden.

*Buchstabe b:* Das geforderte System zur elterlichen Kontrolle soll es Eltern oder anderen erziehungsberechtigten Personen vereinfachen, ihren Verpflichtungen bei der Erziehung der Minderjährigen nachzukommen und diesen nur für sie geeignete Inhalte bereitzustellen. Der Abrufdienst kann hierfür bspw. die Eingabe eines PINs oder Passworts vorsehen, ohne dessen korrekte Eingabe keine oder nur bestimmte Inhalte verfügbar sind. Bei der konkreten Ausgestaltung des Systems ist es der Anbieterin des Abrufdienstes überlassen, wie dies genau auszusehen hat.

Die tatsächliche Anwendung des bereitgestellten Kontrollsystems verbleibt in der Verantwortung der Eltern. Sollten sie sich *aktiv* dafür entscheiden, das System nicht anzuwenden, so ist dieser Entscheid zu akzeptieren und kann letztlich nicht der Anbieterin des Abrufdienstes angelastet werden. Dies entspricht dem Fall von Eltern, welche einen Film oder ein Videospiele auf einem audiovisuellen Trägermedium erwerben und ihrem Kind zu Verfügung stellen, ohne dass das Kind das Alter gemäss Altersklassifizierung erreicht hat.

*Absatz 3:* Ähnlich wie dies die revidierte AVMD-Richtlinie vorsieht, soll auch im VE-JSFVG vorgesehen sein, dass die Minderjährigen auch unter einem datenschutzrechtlichen Aspekt geschützt sind. So ist es den Abrufdiensten nicht erlaubt, die gesammelten Daten von Minderjährigen für kommerzielle Zwecke zu verwenden. Dass solche Daten im Rahmen des Anbietens eines Abrufdienstes verarbeitet werden, ist unumgänglich, doch soll der eine weitergehende Nutzung dieser Daten nicht möglich sein.

## 2. Abschnitt: Verbindlicherklärung von Jugendschutzregelungen

Im 2. Abschnitt wird das Verfahren der Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen festgehalten. Es werden die Anforderungen an die Jugendschutzorganisationen sowie deren

---

<sup>77</sup> Vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (Stand: 19.02.2019).

Jugendschutzregelungen festgehalten, welche erfüllt sein müssen, damit die Jugendschutzregelungen verbindlich erklärt werden können.

#### *Art. 8 Grundsatz*

In Artikel 8 wird der Grundsatz der Ko-Regulierung festgehalten. Der Bund gibt mit dem Erlass des VE-JSFVG den Rahmen vor, während die Jugendschutzorganisationen für die Ausführungsbestimmungen in Form von Jugendschutzregelungen verantwortlich sind. Letztere können, sofern sie den Anforderungen des Gesetzes genügen, als für alle Akteurinnen verbindlich erklärt werden.

#### *Art. 9 Anforderungen an die Jugendschutzorganisationen*

*Absatz 1:* In diesem Absatz werden die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen an die Jugendschutzorganisationen aufgezählt, damit eine Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt werden kann. Von den verschiedenen Akteurinnen wird erwartet, dass sie sich hinsichtlich des angestrebten Ziels des verbesserten Jugendschutzes zu je einer Jugendschutzorganisation zusammenschliessen, d. h. eine Organisation für den Film- und eine für den Videospielebereich.

*Buchstabe a:* Damit das Ziel eines verstärkten Jugendschutzes glaubhaft umgesetzt werden kann, ist es erforderlich, dass die entsprechenden Organisationen hauptsächlich Aufgaben im Jugendschutz wahrnehmen.

*Buchstaben b und c:* Die Absicht hinter der geforderten Repräsentativität ist offensichtlich: Es kann nicht das Ziel der vorliegenden Regulierung sein, dass eine kleine Gruppe von Akteurinnen eine Jugendschutzregelung erarbeitet, welche Kraft Verbindlicherklärung durch den Bundesrat für sämtliche Akteurinnen Geltung entfaltet. Von Anfang an muss eine möglichst grosse Zahl von Akteurinnen der erfassten Bereiche direkt in die Arbeiten eingebunden sein. Die Jugendschutzorganisation muss aus diesem Grund auch offen für sämtliche Akteurinnen sein, welche der verbindlich erklärten Jugendschutzregelung unterworfen sein werden. Ein grosses Mass an Kommunikation und Koordination zwischen den Akteurinnen wird hier vorausgesetzt, da ansonsten das Risiko besteht, dass verschiedene parallele Jugendschutzorganisationen aufgebaut würden. Es obliegt dem Bundesrat in einer Verordnung die geforderte Repräsentativität zu definieren (*Absatz 3*). Zu denken ist allen voran an die Abdeckung des gegenwärtigen Film- resp. Videospielemarkts.

*Buchstabe d:* Da die Jugendschutzregelungen je schweizweit gelten werden, müssen auch die beiden Jugendschutzorganisationen je die gesamte Schweiz abdecken. Die kulturellen Unterschiede innerhalb der Schweiz sind nicht so gross, als sich verschiedene Lösungen rechtfertigen würden. Aus diesem Grund müssen denn auch die zu schaffenden Jugendschutzorganisationen gesamtschweizerisch aufgestellt sein.

*Buchstabe e:* Da ein Element des angestrebten Systems in der Bereitstellung einer Anlaufstelle für den Jugendschutz besteht, welcher von den Jugendschutzorganisationen zu stellen ist, muss diese Anlaufstelle entsprechend eingesetzt werden (vgl. Art. 12).

#### *Art. 10 Allgemeine Anforderungen an die Jugendschutzregelungen*

In Artikel 10 wird bestimmt, welche jugendschutzrelevanten Inhalte die Jugendschutzregelungen mindestens umfassen müssen. Die Verantwortung zur Ausarbeitung und zum Inhalt der Jugendschutzregelungen – im Rahmen der Vorgaben dieses Vorentwurfs – liegt denn letztlich auch einzig und allein bei den Jugendschutzorganisationen. Ausserhalb dieser Vorgaben ist es im Übrigen den Organisationen überlassen, ob sie in den Jugendschutzregelungen noch weitergehende Vorgaben verfassen möchten. Diese würden jedoch einzig die der

Jugendschutzorganisation angeschlossenen Mitglieder verpflichten, da nur die nachfolgend genannten Punkte verbindlich erklärt werden.

*Buchstabe a:* Einer der Eckpfeiler der angestrebten Regulierung ist das Altersklassifizierungssystem. Den Organisationen für den Jugendschutz ist es überlassen, welches System sie übernehmen möchten. Detailliertere Ausführungen zum Altersklassifizierungssystem finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 11.

*Buchstabe b:* Im Detail auszugestalten sind die Regelungen zur Alterskennzeichnung, zu den Inhaltsdeskriptoren und zur Alterskontrolle. Hier erlässt der Vorentwurf nur die Mindestanforderungen (Artikel 5 bis 7). Wie die Kennzeichnung visuell auszugestalten ist, bleibt den Jugendschutzorganisationen überlassen, ebenso wie und evtl. wo (bereits an der Kasse oder erst beim Einlass?) das Alter kontrolliert wird.

Ebenso in der Kompetenz der Organisationen ist der Umgang mit Vor- und Werbefilmen (insbesondere bei Kinovorführungen). Zu denken ist beispielsweise an eine Vorgabe, dass sich die Wahl der Vor- und Werbefilme an der Alterseinstufung des Hauptfilmes zu orientieren hat.

Auch der Umgang mit Filmen und Videospielen, welche bereits vor der Verbindlicherklärung auf dem Markt waren, ist in den Jugendschutzregelungen zu definieren.

*Buchstaben c und d:* Für Ausführungen zu Buchstabe c und d wird auf die untenstehenden Ausführungen zu Artikel 12 verwiesen.

*Buchstabe e:* Insbesondere das Klassifizierungssystem, welches zur Anwendung gelangt, sowie die damit verbundenen Alterskennzeichnungen und Inhaltsdeskriptoren sind v. a. in einer ersten Zeit nach Inkrafttreten der neuen Regelungen durch die Jugendschutzorganisationen und die ihr angeschlossenen Akteurinnen der breiten Öffentlichkeit mit geeigneten Mitteln bekannt zu machen. Die Art und Weise, wie diese Information erfolgen soll, ist von den Jugendschutzorganisationen festzulegen. Eine dauerhafte Information über eine Internetseite mit diesen Informationen wird ebenfalls vorausgesetzt.

*Buchstaben f und g:* In einem System der Ko-Regulierung sind für die Umsetzung, Kontrolle und Durchsetzung der Jugendschutzregelung die Organisationen mitverantwortlich. Aus diesem Grund ist in der Jugendschutzregelung aufzuführen, wie die Organisation für den Jugendschutz die korrekte Anwendung der Regelung durchzusetzen gedenkt. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, gegen fehlbare Mitglieder der Organisation Massnahmen zu ergreifen. Zu denken ist hier bspw. an privatrechtliche Sanktionen. In der Jugendschutzregelung kann vorgesehen werden, dass auf die privatrechtliche Sanktion verzichtet wird oder diese nachträglich zurückerstattet wird, wenn der Staat eine Busse ausspricht. So kann verhindert, dass ein Mitglied der Organisation doppelt sanktioniert wird<sup>78</sup>.

Hingegen ist bei Akteurinnen, welche sich der Organisation nicht angeschlossen haben, einzig die Meldung an die zuständige staatliche Stelle möglich.

Die Organisationen tragen also eine Mitverantwortung, auf eine konsequente Einhaltung der eigenen Regelungen hinzuwirken. Bund und Kantone führen ihrerseits Kontrollen durch; wo die Voraussetzungen gegeben sind, werden die Kantone büssen (vgl. Artikel 32-34). Bund und Kantone werden auch von sich aus aktiv und führen Stichproben mittels Testkäufen, -eintritten und -konten durch.

*Buchstabe h:* In der Jugendschutzregelung ist aufzuzeigen, wie die Kosten der Jugendschutzorganisation für die Umsetzung der Jugendschutzregelung aufgeteilt werden. Da auch Akteurinnen, welche nicht Mitglieder der Jugendschutzorganisation sind, sich finanziell an den Kosten beteiligen (vgl. Art. 30 Abs. 2), wird ein Anreiz geschaffen, sich aktiv in die Organisation für den Jugendschutz einzubringen und bei der Erarbeitung der Jugendschutzregelung mitzuwirken.

---

<sup>78</sup> Vgl. beispielsweise die Selbstregulierung im Bereich der aggressiven Werbung für Konsumkredite.

## *Art. 11 Altersklassifizierungssysteme*

*Absatz 1:* In der Schweiz gelangen heute im Filmbereich verschiedene Systeme zur Anwendung. Mit der Einführung des neuen Gesetzes wird verlangt, dass sich die Akteurinnen des Film- und des Videospielebereichs auf *je ein einziges* Altersklassifizierungssystem einigen. Die Beibehaltung eines Systems für Filme auf Trägermedien auf der einen Seite und eines Systems für Kinofilme auf der anderen wird damit nicht mehr möglich sein. Wichtig ist dabei, dass das anzuwendende System den jeweils aktuellen Erkenntnissen Rechnung trägt und den sich entsprechend wandelnden Anforderungen an den Jugendschutz genügt.

Die Klassifizierung eines Films oder eines Videospieles hat stets anhand von klar definierten Kriterien und Abläufen zu geschehen. In jedem Einzelfall muss für denjenigen, der einen Film oder ein Videospieleinstufen lässt, erkennbar sein, aus welchen Gründen ein Film oder Videospieleinstufen zu einer bestimmten Altersstufe gelangt. Das Ergebnis muss reproduzierbar sein, d. h. bei mehrmaligem Durchlaufen des Einstufungsprozesses wird immer dieselbe Altersstufe erzielt.

In der Ausgestaltung des Systems sind die Jugendschutzorganisationen – vorbehaltlich der Vorgaben des THG – frei: Es ist möglich, Personen als Prüferinnen und Prüfer einzusetzen, sofern sich diese an ein vorgegebenes Protokoll halten und ihre Entscheide anhand bestimmter Vorgaben fällen müssen. Ebenso ist es denkbar, dass ein Selbstratingsystem zur Anwendung gelangt: Es könnte ein System übernommen werden, welches automatisch, anhand eines Algorithmus und aufgrund eines auszufüllenden Fragebogens die Altersstufe «errechnet» und damit eine Einstufung durch eine Herstellerin selbst vorgenommen werden kann. In letzterem Fall müsste von der Jugendschutzorganisation mit geeigneten Mitteln sichergestellt werden, dass sich das System nicht missbrauchen lässt. Hierfür sind einerseits Möglichkeiten zu schaffen, im Einzelfall korrigierend einzugreifen, wo dies angezeigt erscheint, und andererseits präventive Massnahmen zu treffen, damit es gar nicht zu einem solchen Fall kommt oder er sich zumindest nicht wiederholt. Ein Selbstratingsystem hätte zudem den Vorteil, dass ohne übermässigen Aufwand, bspw. für Kleinunternehmen des Videospielebereichs, eine Einstufung in einfacher Weise erfolgen kann.

### *Absatz 2:*

*Buchstabe a:* An das Klassifizierungssystem werden einige Anforderungen gestellt: Es sind klar definierte Kriterien festzuhalten, welche Inhalte zu welchen Altersstufen führen. Damit soll die Nachvollziehbarkeit gewährt werden, aus welchen Gründen und aufgrund von welchen Darstellungen ein gewisser Film oder ein gewisses Videospieleinstufen die vergebene Altersstufe erhalten hat. Mit den *einheitlichen* Kriterien ist insbesondere die gleiche Begutachtung eines Films oder Videospieles über alle Vertriebskanäle hinweg gemeint. Es soll nicht mehr möglich sein, dass ein Film im Kino eine andere Altersstufe vergeben wird als im Verkauf auf Trägermedien. Ebenso wenig soll derselbe Film je nach Kanton mit einer anderen Alterseinstufung im Kino gezeigt werden. Es gilt damit das Prinzip «ein Film/Videospiel = eine Altersstufe». Davon abgewichen werden kann einzig, wenn eine andere Schnittfassung vorliegt, in welcher aus Sicht des Jugendschutzes heikle Szenen entfernt wurden, um eine tiefere Altersstufe zu erhalten. In diesem Fall kann in gewisser Weise von einem «anderen» Film oder Videospieleinstufen ausgegangen werden, weshalb sich eine neue Alterseinstufung (und damit Alterskennzeichnung) rechtfertigt.

*Buchstabe b:* Der Vorentwurf gibt vor, dass das Altersklassifizierungssystem mindestens fünf verschiedene Altersstufen enthalten muss. Den Organisationen ist es selbst überlassen, ob sie eine feinere Gliederung verwenden möchten. Je kleiner jedoch die Abstufungen gewählt werden, desto schwieriger wird es, diese in nachvollziehbarer Weise abzugrenzen und zu begründen. Als weitere Anforderung wird vom VE-JSFVG vorgegeben, dass die höchste Altersstufe zwingend «ab 18 Jahren» lauten muss, damit Jugendlichen der Zugang zu den für sie am wenigsten geeigneten (aber ansonsten legalen) Inhalten verwehrt werden kann. Es versteht sich ausserdem von selbst, dass die gewählten Abstufungen dem allem

übergeordneten Ziel des Jugendschutzes verpflichtet sind und daher auch einen Sinn ergeben müssen, damit sie durch den Bundesrat schliesslich verbindlich erklärt werden können.

Nicht vorgesehen ist, dass sich die beiden Organisationen für den Jugendschutz des Film- und des Videospielebereichs zwingend gegenseitig absprechen und sich auf gemeinsame Altersstufen einigen. Es ist damit möglich, dass bspw. ein Bereich die Altersstufe «ab 15» kennt, während sich der andere für «ab 16» entscheidet. Einzig innerhalb des jeweiligen Bereichs darf es nicht zu unterschiedlichen Alterseinstufungen derselben Inhalte kommen.

*Buchstabe c:* Damit auf eine umfassende Anwendung des Altersklassifizierungssystems hingewirkt werden kann und Umgehungen eingeschränkt werden können, wird die Alterseinstufung standardmässig auf «ab 18 Jahren» festgesetzt. Damit soll es im Sinne des Jugendschutzes nicht möglich sein, bspw. einen ausgesprochen gewalthaltigen Film *nicht* einzustufen oder einstufen zu lassen und damit eine allenfalls tiefere Alterskennzeichnung als eigentlich nötig zu erhalten. Dies betrifft insbesondere Kinofilme in denjenigen Kantonen, bei welchen heute ein grundsätzliches «Kinoalter 16» gilt. Eine abweichende Altersstufe für das Kino wäre gemäss vorliegendem Vorentwurf nicht mehr möglich.

*Buchstabe d:* Das Altersklassifizierungssystem muss zudem Inhaltsdeskriptoren vorsehen (vgl. Ausführungen zu Artikel 5 Absatz 1).

*Absatz 3:* Das Altersklassifizierungssystem ist stets auf dem neusten Stand zu halten. Gelangt man bspw. aufgrund von gesellschaftspolitischen Entwicklungen oder neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Schluss, dass das System nicht mehr den aktuellsten Anforderungen genügt, muss die betreffende Organisation für dessen Anpassung sorgen.

## *Art. 12 Anlaufstellen für den Jugendschutz und Beanstandungen*

*Absatz 1:* Von den beiden Jugendschutzorganisationen ist je eine Anlaufstelle für den Jugendschutz einzurichten. Diese ist erste Ansprechstelle für jegliche Fragen rund um jugendschutzrelevante Themen im betreffenden Bereich. Jede Person, die eine allgemeine Frage zum Jugendschutz bei Filmen oder Videospiele hat, mit einer bestimmten Altersklassifizierung nicht einverstanden ist oder die Nichteinhaltung der Jugendschutzregelung anzeigen möchte, kann sich an die Anlaufstelle wenden. Dies geschieht einerseits über Beanstandungen, welche von der Anlaufstelle zwingend in einer standardisierten Vorgehensweise zu erledigen sind, oder andererseits über die nicht formalisierte Unterbreitung von Fragen mit Bezug zum Jugendschutz und ist für die beanstandende oder anfragende Person nicht mit Kosten verbunden. Die Anlaufstellen fungieren damit als hauptsächliches Verbindungsstück zwischen den beiden Jugendschutzorganisationen und den Bürgerinnen und Bürgern, also den Konsumentinnen und Konsumenten.

Im Ausland hat sich in der Praxis gezeigt, dass die Errichtung einer solchen Struktur, welche ohne grosse Hürden erreichbar ist und Fragen zum Jugendschutz kompetent beantwortet, eine sehr grosse Zahl von Fällen ohne die Eröffnung eines formellen Verfahrens o. ä. erledigen kann. Oftmals ist es nämlich nicht einzelfallbezogene konkrete Kritik, welche an diese herangetragen wird, vielmehr sind es Verständnisfragen oder die Bitte nach Erläuterung des Altersklassifizierungssystems an sich oder einer bestimmten Klassifizierung. Und obwohl bereits heute bspw. bei PEGI ein Beschwerdeverfahren existiert, sind es – europaweit – nur sehr wenige Fälle, welche tatsächlich vom zuständigen Beschwerdegremium behandelt werden müssen.

*Absätze 2 und 3:* Die Möglichkeit in einem standardisierten Ablauf eine Beanstandung einzureichen ist vor diesem Hintergrund dennoch nötig, da nicht alle Fälle mit einer einfachen Antwort befriedigend zu lösen sind. Eine Beanstandung bezieht sich auf einen konkreten Einzelfall, mit welchem der oder die Beanstandende nicht einverstanden ist. Vorausgesetzt wird für die Einreichung einer solchen Beanstandung jedoch, dass diese schriftlich und begründet unterbreitet wird. Damit soll ausgeschlossen werden, dass massenhaft

unreflektierte Beanstandungen eingehen, welche die Anlaufstelle in gewisser Weise lähmen. Die Anlaufstelle ihrerseits ist verpflichtet, der beanstandenden Person spätestens nach 30 Tagen eine schriftliche Antwort zukommen zu lassen, in welchen sie die begründet darlegt, weshalb sie zu welchem Ergebnis gekommen ist.

*Absätze 4 und 5:* Es besteht keine staatliche Instanz, welche die Antworten der Anlaufstelle auf die dieser unterbreiteten Beanstandungen im Einzelnen korrigieren kann. Um die Bereiche Film und Videospiele nicht vollständig sich selbst zu überlassen, sind dennoch mehrere Absicherungen vorgesehen: Einerseits erhält das BSV von den Anlaufstellen jährlich einen Bericht, in welchem sämtliche massgeblichen Informationen betreffend die behandelten Beanstandungen mitgeteilt werden müssen. Andererseits kann das BSV jederzeit Einsicht in sämtliche Unterlagen verlangen, welche anlässlich einer Beanstandung eingereicht oder erarbeitet wurden. Damit kann sich das BSV einen Überblick über die Anwendung des Klassifizierungssystems und damit verbunden dessen allfälligen Schwachpunkten verschaffen. Dies ermöglicht es dem BSV, wo nötig zu intervenieren.

Zu erwähnen ist im Übrigen, dass die Anlaufstelle selbst keine Möglichkeiten hat, in den Vollzug der Jugendschutzregelung einzugreifen. Sollte eine Beanstandung nach Ansicht der Anlaufstelle zu Recht erfolgt sein, so ist es an der entsprechenden Organisation, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

Andererseits können sich sämtliche Personen, welche eine Beanstandung bei einer Anlaufstelle eingereicht haben, und welche mit den mitgeteilten Ergebnissen nicht einverstanden sind, an das BSV wenden (vgl. Artikel 26 Absatz 2). Wie erwähnt kann das BSV im Einzelfall zwar nicht eingreifen. Sollte sich aber anhand der Summe der Einzelfälle zeigen, dass ein grösseres Problem mit dem Altersklassifizierungssystem oder ganz allgemein der Jugendschutzregelung besteht, kann es dennoch eingreifen und die problematischen Punkte der Jugendschutzregelung überprüfen und allenfalls die Verbindlicherklärung widerrufen lassen (vgl. Artikel 16 Absatz 1).

#### *Art. 13 Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung*

Die Jugendschutzorganisationen haben je eine Jugendschutzregelung zu erarbeiten und diese dem BSV mit schriftlichem Antrag auf Verbindlicherklärung zu unterbreiten, damit eine Verbindlicherklärung vorgenommen werden kann. Da die Jugendschutzregelungen, sofern sie denn für verbindlich erklärt werden können, Geltung für die gesamte Schweiz entfalten und damit die Funktion einer bundesrätlichen Verordnung übernehmen, sind sie in allen drei Amtssprachen (Deutsch, Französisch und Italienisch)<sup>79</sup> einzureichen.

#### *Art. 14 Prüfung der Jugendschutzregelung*

*Absatz 1:* Das BSV unterzieht die eingereichten Jugendschutzregelungen hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben einer eingehenden Prüfung. Neben einer inhaltlichen Prüfung der Jugendschutzregelung klärt das BSV auch ab resp. müssen die Jugendschutzorganisationen insbesondere auch belegen, ob sie die Anforderungen gemäss Artikel 9 erfüllen.

*Absatz 2:* In diesem Prüfungsprozess werden die Kantone in geeigneter Weise zur Stellungnahme eingeladen. Dies könnte bspw. via Konsultation der KKJPD geschehen. Dem BSV steht zudem die Möglichkeit offen, unabhängige Sachverständige resp. Expertinnen und Experten beizuziehen.

*Absätze 3 und 4:* Im Rahmen seiner Prüfung kann das BSV Rücksprache mit den Jugendschutzorganisationen nehmen und ungenügende oder fehlerhafte Regelungen von diesen überarbeiten lassen. Erst wenn die Jugendschutzregelung allen Anforderungen des Vorentwurfs entspricht, wird diese dem Bundesrat mit Antrag auf Verbindlicherklärung unterbreitet.

---

<sup>79</sup> Im Sinne von Artikel 70 der Bundesverfassung und Artikel 5 des Sprachengesetzes.

### *Art. 15 Verbindlicherklärung und Veröffentlichung der Jugendschutzregelungen*

*Absätze 1 und 2:* Nach der Prüfung durch das BSV entscheidet der Bundesrat über die Verbindlicherklärung der unterbreiteten Jugendschutzregelung sowie über den allfälligen Zeitpunkt deren Inkrafttretens. Da die Massnahmen bei Verstössen von Mitgliedern gegen die Jugendschutzregelung keine Wirkung für Akteurinnen entfalten können, welche sich nicht der Jugendschutzorganisation angeschlossen haben, ist dieser Punkt von der Verbindlicherklärung ausgenommen.

*Absatz 3:* Nach einer positiven Entscheidung des Bundesrates wird die Jugendschutzregelung, aufgrund ihres rechtsetzenden Charakters, im Bundesblatt veröffentlicht und zudem im SHAB angezeigt.

### *Art. 16 Widerruf und Hinfälligkeit der Verbindlicherklärung*

*Absatz 1:* Sollte eine bereits für verbindlich erklärte Jugendschutzregelung nicht mehr alle Vorgaben des Gesetzes respektieren (z. B. aufgrund einer Gesetzesänderung oder wenn das Altersklassifizierungssystem die aktuellen Erkenntnisse betreffend Jugendschutz nicht mehr abbildet), so widerruft der Bundesrat die Verbindlicherklärung.

*Absatz 2:* Damit eine Änderung der Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt werden kann, ist dem Bundesrat erneut ein Antrag zu unterbreiten, damit dieser die angepasste Jugendschutzregelung für verbindlich erklären kann. Die ursprüngliche Verbindlicherklärung ist hinfällig, sollte die Änderung der Jugendschutzregelung in Kraft treten, ohne dass der Bundesrat über einen Antrag auf Verbindlicherklärung entschieden hat.

## **3. Abschnitt: Subsidiäre Regelung durch den Bundesrat**

### *Art. 17*

*Absatz 1:* Für den Fall, dass der Bundesrat keine Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt hat oder die verbindlich erklärte Jugendschutzregelung widerrufen oder hinfällig geworden ist, enthält Artikel 17 einen «Fallback-Mechanismus». In diesem Fall würde der Bundesrat mit einer neuen Verordnung die notwendigen Regelungen im Bereich des Jugendschutzes erlassen. Konkret würde er Ausführungsbestimmungen gemäss den in Artikel 10 Absatz 1 des Vorentwurfs genannten Elementen erlassen (ausgenommen die Bestimmungen der Buchstaben g und h). Die Verordnung würde den Akteurinnen neben der Anwendung eines bestimmten Altersklassifizierungssystems auch Regeln zur Alterskennzeichnung, zu den Inhaltsdeskriptoren sowie zur Alterskontrolle vorschreiben.

*Absatz 2:* Der Vollzug der durch den Bundesrat allenfalls zu erlassenden Bestimmungen kann an Dritte delegiert werden. Es ist offensichtlich, dass auch in diesem Fall, insbesondere was die Anlaufstelle betrifft, auf vorhandenes Fachwissen abgestellt werden muss, welches nicht zwangsläufig in der Bundesverwaltung vorhanden ist.

## **3. Kapitel: Filme und Videospiele, die über Plattformdienste zugänglich gemacht werden**

### *Art. 18*

*Absatz 1:* Ähnlich wie Abrufdienste sind auch Plattformdienste einzig über Datennetze zugänglich. Im Gegensatz zu diesen steht aber (mit sehr wenigen Ausnahmen) kein grosses Unternehmen hinter den Filmen oder Videospielen, sondern die Nutzenden des Dienstes selber. Aus diesem Grund ist, je nach Grösse der elektronischen Plattform, auch die Anzahl der Inhalte nicht mehr überblickbar und demzufolge eine analoge Behandlung wie Inhalte bei Abrufdiensten nicht realisierbar. Die Altersklassifizierung für sämtliche Inhalte fällt daher weg. Die Anbieterin hat aber mit anderen geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass dennoch

ein wirkungsvoller Jugendschutz gewährleistet wird und Plattformdienste aus Sicht des Jugendschutzes nicht vollständig abseitsstehen.

*Absatz 2:* Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sind zwei Massnahmen als Mindestanforderungen für den Jugendschutz vorgesehen: Einerseits muss die Anbieterin ein System zur Alterskontrolle (*Buchstabe a*; entspricht im Grundsatz der Anforderung an Abrufdienste) und andererseits ein System zur Meldung von ungeeigneten Inhalten (*Buchstabe b*) einrichten und betreiben. Da eine Klassifizierung mit verschiedenen Altersstufen entfällt, kann sich die Alterskontrolle nicht auf dieselben Altersstufen beziehen, wie bei den Altersklassifizierungssystemen der Jugendschutzorganisationen. Mit dem Meldesystem muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Nutzenden des Plattformdienstes selbst eine gewisse Verantwortung in Bezug auf den Jugendschutz erhalten und für Minderjährige ungeeignete Inhalte melden können. Damit wird die Selbstregulierung auf eine weitere Ebene, nämlich diejenige der Bürgerinnen und Bürger, ausgeweitet.

Insgesamt soll mit diesen Anforderungen an die Plattformdienste eine Angleichung an die europäische Regelung in der AVMD-Richtlinie geschaffen werden.

*Absatz 3:* Analog den Abrufdiensten dürfen auch Plattformdienste keine gesammelten Daten von Minderjährigen für kommerzielle Zwecke verwenden.

#### **4. Kapitel: Tests**

##### *Art. 19 Testkäufe und Testeintritte*

*Absatz 1:* Mit Artikel 19 soll den verschiedenen Beteiligten die Möglichkeit eröffnet werden, im Rahmen der jeweiligen Aufsichtstätigkeiten Testkäufe und -eintritte unter Beizug von Minderjährigen durchzuführen. Solche Tests können sowohl von den Jugendschutzorganisationen als auch von Bund und Kantonen durchgeführt, resp. veranlasst werden. Die Tests erfolgen dabei in Form von Stichproben, flächendeckende Tests sind nicht vorgesehen.

*Absatz 2:* Der Testkauf beschränkt sich auf die Beschaffung von Filmen oder Videospielen auf audiovisuellen Trägermedien. Die Beschaffung geschieht dabei entweder bei einem Händler vor Ort (Zuständigkeit bei den Kantonen) oder bei einem Online-Versandhändler (Zuständigkeit beim BSV).

Im Sinne der einfacheren Lesbarkeit wurde der Begriff Testkauf gewählt, obwohl darunter grundsätzlich jegliche Art der Beschaffung eines Trägermediums zu verstehen ist, so etwa auch die Vermietung.

*Absatz 3:* Dasselbe wie für den Testkauf hat für den Testeintritt zu gelten: Auch hier ist ohne den Beizug von minderjährigen Personen vernünftigerweise keine Überprüfung der Vornahme von Alterskontrollen möglich.

Diese Tests geschehen jeweils im Auftrag von Bund, Kantonen oder den beiden Jugendschutzorganisationen.

##### *Art. 20 Eröffnung eines Testkontos*

*Absätze 1 und 2:* Die Eröffnung von Testkonten ist im Gegensatz zu den Testkäufen und -eintritten nur für die Jugendschutzorganisationen und den Bund relevant, da die Kantone im Onlinebereich keine Aufgaben wahrnehmen. Die Möglichkeit zur Eröffnung von Testkonten für Jugendschutzorganisationen ist beschränkt auf Abrufdienste, diejenige des Bundes erstreckt sich demgegenüber auf Abruf- und Plattformdienste.

*Absatz 3:* Im Gegensatz zu den Testkäufen und -eintritten ist bei der Erstellung eines Testkontos der Beizug von Minderjährigen nicht in jedem Fall erforderlich, da es im Onlinebereich zu keinem persönlichen Kontakt kommt. Daher können sich Testkonten auch von

erwachsenen Personen unter Angabe eines fiktiven Alters eröffnen lassen, um die geforderten Zugangsbeschränkungen resp. Massnahmen zum Jugendschutz zu überprüfen. Der Beizug von minderjährigen Personen ist aber notwendig, wenn von einer Anbieterin eines Abrufdienstes bspw. die Kopie eines Ausweises verlangt wird.

#### *Art. 21 Koordination der Tests*

*Absatz 1:* Um Doppelspurigkeiten und mehrfachen Aufwand zu vermeiden, koordiniert das BSV seine Testkäufe mit denjenigen der Kantone.

*Absatz 2:* Die Jugendschutzorganisationen müssen den staatlichen Behörden (je nach durchzuführendem Test entweder dem betreffenden Kanton oder dem Bund) ihre eigenen Tests vorgängig ankünden, um damit allfällige Doppelkontrollen bei einzelnen Akteurinnen zu verhindern. Das BSV oder die kantonalen Vollzugsbehörden könnten sich den geplanten Tests anschliessen, was auch zur Folge hätte, dass die Belastung von Unternehmen möglichst klein gehalten wird, ohne dafür die Aufsicht zu vernachlässigen. Umgekehrt sprechen sich jedoch Bund und Kantone für ihre eigenen Tests nicht mit den Jugendschutzorganisationen ab, um ihrer Aufsichtsfunktion gerecht zu werden. Unangemeldete Tests bei Anbieterinnen und Veranstalterinnen sollen jederzeit möglich sein.

#### *Art. 22 Verwertung der Testergebnisse im Strafverfahren*

Gestützt auf die Ergebnisse von Testkäufen und -eintritten minderjähriger Personen sowie gestützt auf den Abruf von Filmen über Testkonten sollen Bussen nach Artikel 32 VE-JSFVG verhängt werden können. Die Ergebnisse dieser Tests müssen also im Strafverfahren als Beweismittel verwertet werden können.

In der Rechtsprechung wurde die Zulässigkeit der Beweisverwertung in Zweifel gezogen: Das Bundesgericht hat Alkoholtstkäufe in einem Urteil aus dem Jahr 2012 als «verdeckte Ermittlung» qualifiziert. Die durch den Testkauf erlangten Erkenntnisse seien in einem Strafverfahren daher nur verwertbar, wenn die Voraussetzungen des damals geltenden Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung erfüllt seien<sup>80</sup>. Seit 2013 wird der Abschluss von Scheingeschäften im Rahmen einer Strafuntersuchung in der StPO geregelt. Die sogenannte «verdeckte Fahndung» ist nur dann zulässig, wenn Verbrechen oder Vergehen in Frage stehen. Zudem darf die verdeckte Fahndung nur von Polizeiangehörigen durchgeführt werden (Art. 298a Abs. 1 StPO). Tests, wie sie in den Artikeln 19 und 20 VE-JSFVG vorgesehen sind, erfolgen unabhängig von einer Strafuntersuchung: Es besteht kein Verdacht, dass die getestete Person eine strafbare Handlung begangen haben könnte, vielmehr soll ihr gesetzestreu Verhalten auf die Probe gestellt werden. Die Massnahme erfolgt präventiv, zur Informationsbeschaffung. Die vorliegende Bestimmung geht damit weit: Sie erklärt die Verwertung von Ergebnissen präventiver Tests durch Minderjährige zum Beweis von Übertretungen (der «leichtesten» Kategorie von Delikten) für zulässig.

Allerdings hat das Bundesgericht im oben erwähnten Entscheid auch festgehalten, dass Testkäufen als Präventionsmassnahme im Interesse des Jugendschutzes eine gewisse Bedeutung zukomme. Der Gesetzgeber habe zu entscheiden, ob sich eine spezielle Regelung von (Alkohol-)Testkäufen rechtfertige. Eine solche Regelung hätte nicht nur die Voraussetzungen und Modalitäten der Testkäufe festzulegen, sondern auch zu bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen die dadurch gewonnenen Erkenntnisse zur Strafverfolgung verwendet werden dürfen<sup>81</sup>. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass Tests im Interesse des Jugendschutzes ihre Wirkung nur entfalten können, wenn die dabei gewonnenen Erkenntnisse auch in einem Strafverfahren verwertet werden können. Er hat sich

<sup>80</sup> Urteil des Bundesgerichts 6B\_334/2011 vom 10. Januar 2012, E. 4.2.

<sup>81</sup> Urteil des Bundesgerichts 6B\_334/2011 vom 10. Januar 2012, E. 4.5.

im Grundsatz bereits für die Möglichkeit der Verwertung von Testergebnissen ausgesprochen, indem er dies im Entwurf des Tabakproduktegesetzes (E-TabPG) vorgesehen hat<sup>82</sup>.

*Absatz 1:* Verwertbar sind nur die Ergebnisse von Tests, die entweder von den Kantonen oder vom BSV durchgeführt bzw. in Auftrag gegeben worden sind. Tests der Jugendschutzorganisationen sollen dagegen nicht als Beweismittel in einem Strafverfahren dienen können.

*Absatz 2:* In den Buchstaben a–f dieses Absatzes VE-JSFVG statuieren verschiedene Voraussetzungen für die Durchführung von Tests. Diese orientieren sich inhaltlich an den Voraussetzungen gemäss Artikel 22 E-TabPG. Die Voraussetzungen sollen sowohl den Schutz der minderjährigen Testpersonen gewährleisten als auch die Rechte der getesteten Anbieterinnen und Veranstalterinnen, die aufgrund des Tests gebüsst werden können. So dürfen etwa keine Massnahmen getroffen werden, die das wahre Alter der Minderjährigen verschleiern (Buchstabe e). Die vorausgesetzte Beaufsichtigung durch eine volljährige Person ist nicht so zu verstehen, dass sich diese im unmittelbaren Umfeld der minderjährigen Person aufhält, da dies einen Testkauf verunmöglichen könnte: Das Verkaufspersonal ist aufgrund der Vorgabe von Artikel 6 Absatz 2 Buchstaben a und b ermächtigt, von volljährigen Personen begleiteten Minderjährigen Inhalte zugänglich zu machen (vgl. Ausführungen zu Artikel 6). Die Beaufsichtigung bei Testkäufen hat so zu erfolgen, dass der Test dennoch ohne Probleme erfolgen kann.

#### *Art. 23 Ausführungsbestimmungen zu den Tests*

Dieser Artikel ist Artikel 22 Absatz 4 E-TabPG nachgebildet. Darin wird festgehalten, was der Bundesrat auf dem Verordnungsweg regeln darf.

Er regelt insbesondere, welche Eignungskriterien diese Minderjährigen, welche für die Tests beigezogen werden, erfüllen müssen und in welchem Ausmass sie vorgängig ausgebildet und informiert werden müssen. Der Bundesrat muss die Bedingungen festlegen, mit denen die Anonymität der Testenden gewährleistet werden kann. Was den Schutz der testenden Personen betrifft, regelt der Bundesrat insbesondere, wie die Minderjährigen von den ermächtigten Fachorganisationen oder Behörden vor ihrem Einsatz vorzubereiten sind. Er legt auch fest, innerhalb welcher Frist und in welcher Form die betreffenden Anbieterinnen und Veranstalterinnen über die Testergebnisse in Kenntnis zu setzen sind.

### **5. Kapitel: Aufsicht**

#### *Art. 24 Aufsichtsaufgaben der Jugendschutzorganisationen*

Die Jugendschutzorganisationen sind in erster Linie selbst für die Einhaltung ihrer Jugendschutzregelungen verantwortlich. In Bezug auf ihre Aufsichtstätigkeit haben sie bereits in der Jugendschutzregelung vorzusehen, wie sie kontrollieren und welche Massnahmen sie treffen (vgl. Artikel 10 Buchstaben f und g).

Da die Jugendschutzregelungen privatrechtliche Vereinbarungen sind und den Jugendschutzorganisationen keine hoheitlichen Kompetenzen zustehen, können nur Akteurinnen, welche sich der Organisation für den Jugendschutz angeschlossen haben von dieser mit Massnahmen belegt werden. Beispielsweise können privatrechtliche Sanktionen vorgesehen werden.

#### *Art. 25 Aufsichtsaufgaben der Kantone*

*Absatz 1:* Die Kantone sind in ihrem jeweiligen Kantonsgebiet zuständig für die Aufsicht über die Einhaltung der in diesem Gesetz statuierten Pflichten. Dies betrifft die Aufsicht über lokale

---

<sup>82</sup> Vgl. Artikel 22 E-TabPG.

Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und Veranstalterinnen, welche Filme und Videospiele vor Ort (z. B. in einem Verkaufsladen oder einem Kino) zugänglich machen.

*Absatz 2:* Da die Aufsichtstätigkeit von Kantonen und Bund parallel zueinanderstehen, melden die Kantone dem BSV jährlich ihre Kontrolltätigkeit. Das BSV veröffentlicht im Anschluss einen Jahresbericht, welcher u. a. die staatlichen Aufsichtstätigkeiten wiedergibt (vgl. Artikel 28).

#### *Art. 26 Aufsichtsaufgaben des BSV*

*Absatz 1:* Das BSV ist in denjenigen Bereichen zuständig für die Aufsicht, in welchen Filme und Videospiele nicht vor Ort zugänglich gemacht werden. Dies betrifft zum einen Onlineshops (*Buchstabe a*), welche zwar auch Trägermedien zugänglich machen, aber mit ortsunabhängigen Konsumentinnen und Konsumenten ein Geschäft abwickeln. Da ein Zugänglichmachen via Internet also nicht direkt in die Zuständigkeit eines bestimmten Kantons fällt, nimmt das BSV die Aufsicht über diese Anbieterinnen wahr. Zum anderen ist das BSV auch zuständig für die Aufsicht über die Anbieterinnen von Abrufdiensten (*Buchstabe b*). Ähnlich wie bei den Onlineshops werden Filme und Videospiele unabhängig vom Ort des Abrufdienstes und der Konsumentinnen und Konsumenten zugänglich gemacht. Als letztes nimmt das BSV – aus demselben Grund wie bei den Abrufdiensten – auch die Aufsicht über die Plattformdienste wahr (*Buchstabe c*).

*Absatz 2:* Sollten Personen, welche bei einer Anlaufstelle für den Jugendschutz eine Beanstandung eingereicht haben, mit dem Ergebnis der Abklärungen der Anlaufstelle nicht einverstanden sein, können sie sich an das BSV wenden.

Mit dieser Bestimmung wird bezweckt, dass das BSV auch via solche Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern über allfällige Probleme mit der Jugendschutzregelung aufmerksam werden kann und gegebenenfalls von der Jugendschutzorganisation Anpassungen der Jugendschutzregelung verlangen kann. Das BSV hat jedoch nicht die Kompetenz, die von der Anlaufstelle im Einzelfall mitgeteilten Ergebnisse zu prüfen oder gar aufzuheben. Die Kompetenzen des BSV in Bezug auf die Anlaufstelle beschränken sich hier auf die reine Ausübung einer Aufsichtstätigkeit (vgl. Erläuterungen zu Artikel 12).

## **6. Kapitel: Koordination**

### *Art. 27*

Dem BSV soll die Rolle als Koordinationsstelle im Bereich des Jugendschutzes bei Filmen und Videospiele obliegen. Davon erfasst sein soll nicht nur die Koordination im unmittelbaren Vollzug des VE-JSFVG, sondern auch weitere Aspekte des Jugendschutzes bei Filmen und Videospiele. Insbesondere mit Blick auf Jugendschutzbestimmungen im Bereich des Internets sollte ein verstärkter Austausch zwischen sämtlichen involvierten Stellen des Bundes sowie privaten Fachstellen angestrebt werden.

## **7. Kapitel: Jahresberichte und Evaluation**

### *Art. 28 Jahresberichte*

Um der breiten Öffentlichkeit gegenüber aufzuzeigen, was im Bereich des Jugendschutzes bei Filmen und Videospiele unternommen wird, veröffentlichen die Jugendschutzorganisationen sowie das BSV jährlich einen Bericht.

*Absatz 1:* Das BSV veröffentlicht einen Bericht, in welchem die Aufsichtstätigkeiten des Bundes und der Kantone behandelt wird. Aufgeführt werden bspw. die Anzahl durchgeführten Kontrollen und die Anzahl Testkäufe und -eintritte. Zudem sollen die von den Kantonen auferlegten Bussen aufgeführt werden.

*Absatz 2:* Zur Offenlegung ihrer eigenen Aufsichtstätigkeit haben die Jugendschutzorganisationen jährlich einen Bericht darüber zu verfassen. Darin sind zum einen die von der Anlaufstelle behandelten Beanstandungen und deren allfällige Folgen aufgeführt. Zudem ist im Bericht aufzuzeigen, wie viele Kontrollen durchgeführt, wie viele Verstösse aufgedeckt und welche Massnahmen ergriffen wurden. Auf die namentliche Nennung von natürlichen und juristischen Personen, welche gegen die Jugendschutzregelung verstossen haben, ist in der Berichterstattung der Organisationen abzusehen.

#### *Art. 29 Evaluation und Berichterstattung an den Bundesrat*

Um einen Überblick über die Wirksamkeit des VE-JSFVG zu erhalten, soll das BSV regelmässig Evaluationen durchführen und dem Bundesrat Bericht erstatten. Aufgrund der sich stetig wandelnden Herausforderungen in diesem noch jungen und sehr dynamischen Bereich ist es dringend angezeigt, einen regelmässigen Blick auf den Vollzug des Gesetzes zu haben, um gegebenenfalls frühzeitig auf die sich (neu) stellenden Herausforderungen zu reagieren.

### **8. Kapitel: Finanzierung**

#### *Art. 30 Kostenteilung*

*Absatz 1:* Im ersten Absatz wird der Grundsatz aufgestellt, dass jeder, der am Vollzug beteiligt ist (Akteurinnen im Bereich Film und Videospiele, Anbieterinnen von Plattformdiensten, Kantone und Bund), für seine eigenen Aufwendungen aufzukommen hat. Die Akteurinnen tragen also die Kosten für die Errichtung der Jugendschutzorganisationen, die Erarbeitung der Jugendschutzregelungen, die Kontrolle deren Einhaltung usw. selber. Die Kantone sind zuständig für ihre eigenen Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten, während der Bund für seine Auslagen verantwortlich ist. Eine Ausnahme betrifft die Erhebung von Gebühren gemäss Artikel 31 Absatz 1 des Vorentwurfs.

*Absatz 2:* Da die Jugendschutzregelung verbindlich erklärt wird und damit jede Akteurin in die Pflicht nimmt, haben sich auch alle in geeigneter Weise an den Erarbeitungs- und Umsetzungskosten zu beteiligen. Es liesse sich nicht rechtfertigen, wenn einer Akteurin, die nicht in der Organisation ist, weniger Kosten entstehen würden als einer Akteurin, welche sich der Organisation angeschlossen hat. In der Jugendschutzregelung ist daher zu definieren, wie die Kosten des jeweiligen Bereichs zu verteilen sind.

*Absatz 3:* Mit Blick auf den Fallback-Mechanismus von Artikel 17 des Vorentwurfs ist an dieser Stelle festgehalten, dass die Akteurinnen des jeweiligen Bereichs weiterhin für die Kosten der Umsetzung der Regelung aufzukommen hätten, selbst wenn der Bundesrat an ihrer statt regelt. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass es die Akteurinnen selbst in der Hand hätten, über eine Organisation eine Jugendschutzregelung zu verfassen. Wenn sie nun von dieser Möglichkeit nicht oder in nicht genügender Weise Gebrauch machen, so können und sollen sie nicht gleichzeitig auch von ihrer Verpflichtung, die Jugendschutzregelung im Anschluss korrekt umzusetzen, entbunden werden. Dass diese Umsetzung in der Praxis mit Kosten verbunden ist, steht ausser Frage, doch soll es den Akteurinnen nicht möglich sein, diese Kosten durch die Nichterarbeitung einer Jugendschutzregelung zu umgehen.

#### *Art. 31 Gebühren*

Für die Tests des BSV und der Kantone, welche im Rahmen der jeweiligen Aufsichtstätigkeit durchgeführt werden, können bei den kontrollierten Unternehmen und Personen Gebühren erhoben werden. Die Höhe dieser Gebühren wird durch den Bundesrat bestimmt, wobei nur in denjenigen Fällen eine solche auferlegt werden kann, wo auch ein Verstoß festgestellt wurde. Wird bei einer Akteurin ein Test durchgeführt, welche sich vollumfänglich an die Vorgaben dieses Vorentwurfs hält, ist es nicht opportun Kosten zu überwälzen.

## 9. Kapitel: Strafbestimmungen

Das 9. Kapitel sieht Strafbestimmungen vor, die es den Strafbehörden ermöglichen, bei gewissen Verstössen gegen das VE-JSFVG einzugreifen und Strafen auszusprechen.

### *Art. 32 Übertretungen*

Im Zweckartikel des Gesetzes spiegelt sich das Rechtsgut, das mit Artikel 32 VE-JSFVG geschützt wird: Die körperliche, geistige, psychische, sittliche und soziale Entwicklung von Minderjährigen, die durch ungeeignete Inhalte in Filmen und Videospielen gefährdet werden kann (Art. 1 VE-JSFVG). In Frage steht somit eine abstrakte Gefährdung des geschützten Rechtsguts.

Der Tatbestand nach Artikel 32 Absatz 1 VE-JSFVG umschreibt die strafbaren Widerhandlungen. Es handelt sich dabei um Unterlassungen: Die Pflichtwidrigkeit liegt darin, dass gesetzlich vorgeschriebene Massnahmen nicht vorgenommen werden. Nach dem System der Ko-Regulierung erlassen die beiden Organisationen je eine Jugendschutzregelung. Das Gesetz enthält aber gewisse Mindestanforderungen: So dürfen Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und Abrufdiensten nur Filme und Videospiele zugänglich machen, wenn das erforderliche Mindestalter sowie die Inhaltsdeskriptoren gut sichtbar angegeben sind (Art. 5 Abs. 1 VE-JSFVG); Veranstalterinnen müssen diese an Ticketverkaufsstellen und am Veranstaltungsort gut sichtbar ausweisen (Art. 5 Abs. 2 VE-JSFVG). Buchstabe a erklärt diejenige natürliche Person für strafbar, die es bei einer solchen Anbieterin oder Veranstalterin unterlässt, die erforderliche Alterskennzeichnung anzubringen.

Ebenso haben Anbieterinnen von Trägermedien und Veranstalterinnen die Pflicht, vor dem Zugänglichmachen eines Filmes oder Videospieles an Minderjährige eine Alterskontrolle durchzuführen (Art. 6 VE-JSFVG). Anbieterinnen von Abrufdiensten oder Plattformdiensten müssen ein System zur Alterskontrolle einrichten und betreiben (Art. 7 Abs. 2 Bst. a und 18 Abs. 2 Bst. a VE-JSFVG). Die Widerhandlung gegen diese Pflichten betreffend die Alterskontrolle wird in Buchstabe b unter Strafe gestellt.

Darüber hinaus enthält das Gesetz spezifische Vorgaben für Anbieterinnen von Abrufdiensten bzw. von Plattformdiensten. Entsprechend wird nach Buchstabe c diejenige Person bestraft, die es bei einem Abrufdienst unterlässt, ein System zur elterlichen Kontrolle anzubieten (Art. 7 Abs. 2 Bst. b VE-JSFVG). Nach Buchstabe d wird bestraft, wer bei einem Plattformdienst kein System einrichtet und betreibt, mit dem Inhalte gemeldet werden können, die für Minderjährige nicht geeignet sind (Art. 18 Abs. 2 Bst. b VE-JSFVG).

Auf den Tatbestand ist der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches anwendbar und damit auch dessen Sanktionensystem (Art. 333 Abs. 1 StGB). Er ist als Übertretung ausgestaltet (Art. 103 StGB): Als Strafe wird Busse bis zu 40 000 Franken angedroht. Auch Versuch und Gehilfenschaft sollen strafbar sein (Absatz 2).

Das strafrechtliche Legalitätsprinzip nach Artikel 1 StGB gebietet unter anderem, dass ein Straftatbestand genügend bestimmt ist. Die Verhaltensweisen, die verboten oder eben geboten sind, müssen im Gesetz mit genügender Bestimmtheit umschrieben sein<sup>83</sup>. Vorliegend knüpft die Definition der strafbaren Unterlassungen an die Mindestanforderungen des VE-JSFVG für die Jugendschutzregelungen. Dennoch bleiben die Regelungen, welche die Organisationen für den Jugendschutz ausarbeiten und die vom Bundesrat genehmigt werden, für die Strafbarkeit relevant. Sie umschreiben genau und detailliert das Altersklassifizierungssystem, die Regeln zur Alterskennzeichnung und zur Alterskontrolle.

---

<sup>83</sup> Stratenwerth Günter, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I: Die Straftat, 4. Auflage, Bern 2011, § 4 N 14 ff.

### *Art. 33 Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben*

Das Bundesgesetz vom 22. März 1974<sup>84</sup> über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) ist nur direkt anwendbar, wenn die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen einer Bundesbehörde übertragen ist (Art. 1 VStrR). Mit Artikel 33 VE-JSFVG werden zwei Bestimmungen des VStrR jedoch auch für Verfahren vor kantonalen Strafbehörden für anwendbar erklärt. Es handelt sich dabei um die Strafbestimmungen über Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben nach den Artikeln 6 und 7 VStrR.

Nach Artikel 6 Absatz 1 VStrR ist grundsätzlich immer die natürliche Person strafbar, welche die Tat verübt hat – d. h. pflichtwidrig die Alterskennzeichnung, die Alterskontrolle bzw. die Einrichtung der erforderlichen Systeme unterlassen hat. Absatz 2 dieser Bestimmung erlaubt es, neben dieser Person auch den Geschäftsherrn, Arbeitgeber, Auftraggeber oder Vertretenen zu bestrafen. Den Leitungspersonen obliegt es nämlich, die Einhaltung der verwaltungsrechtlichen Pflichten im Geschäftsbetrieb sicherzustellen. Sie sind gemäss Artikel 6 Absatz 2 VStrR strafbar, wenn sie es unterlassen, entsprechende geeignete Massnahmen zu ergreifen oder Weisungen zu erteilen<sup>85</sup>.

Wenn die Ermittlung der strafbaren natürlichen Personen einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde, kann nach Artikel 7 VStrR bei Bagatellen das Unternehmen zur Bezahlung der Busse verurteilt werden.

### *Art. 34 Strafverfolgung*

Artikel 34 Absatz 1 VE-JSFVG hält fest, dass die Strafverfolgung durch die Kantone erfolgt. Dem BSV kommt die Aufsicht im Online-Bereich zu (Art. 26 VE-JSFVG). Aus diesem Grund ist es sinnvoll, dass das BSV der kantonalen Strafverfolgungsbehörde Sachverhalte anzeigt, die es im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit feststellt und die auf eine Übertretung hinweisen. Absatz 2 statuiert ein entsprechendes Anzeigerecht.

## **10. Kapitel: Schlussbestimmungen**

### *Art. 35 Vorschriften der Kantone*

Die kantonalen Ausführungsbestimmungen haben bis spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des VE-JSFVG erlassen oder angepasst zu sein. Bereits bestehende kantonale Filmgesetze, welche Bestimmungen zum auf Bundesebene geregelten Jugendschutz enthalten, sind innerhalb desselben Zeitraums anzupassen.

Weitergehende Regelungen der Kantone, beispielsweise die verbindliche Angabe eines «empfohlenen Alters» neben dem Mindestalter, wären nicht mehr möglich. Vorgaben in Bezug auf das Alter liegen ausschliesslich in der Kompetenz der Jugendschutzorganisationen.

### *Art. 37 Referendum und Inkrafttreten*

**Absatz 2:** Das Inkrafttreten des Gesetzes hat gestaffelt zu erfolgen, da die meisten Artikel erst zur Anwendung gelangen können, wenn eine Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt wurde. Daher müssen insbesondere die Artikel betreffend die Verbindlicherklärung zuerst in Kraft treten und erst in einem zweiten Schritt die Artikel betreffend die Alterskennzeichnung und -kontrollen.

---

<sup>84</sup> SR 313.0

<sup>85</sup> BGE 142 IV 315, E. 2.

## 3 Auswirkungen

Die Auswirkungen des JSFVG auf den Bund, die Kantone, die Wirtschaft und die Gesellschaft wurden im Rahmen einer einfachen Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durch ein privates Institut untersucht.<sup>86</sup> Die Einschätzung der Auswirkungen in einem frühen Stadium der Normsetzung ist immer herausfordernd, wird hier aber noch zusätzlich erschwert durch das Prinzip der Ko-Regulierung, welches zur Folge hat, dass einige Handlungspflichten in Bezug auf Umfang, Inhalt, Frequenz und Intensität erst in den künftigen Jugendschutzregelungen konkretisiert werden und teilweise schwer absehbar sind. Aus diesem Grund sind die ausgewiesenen Auswirkungen im Sinne einer ersten und groben Einordnung zu verstehen.

### 3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Mit dem JSFVG werden auf den Bund neue Aufgaben zukommen wie insbesondere die Prüfung der Jugendschutzregelungen, die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten der Normadressatinnen sowie den Vollzug durch die Kantone, die jährliche Berichterstattung und die regelmässige Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz nach dem JSFVG.

Gemäss RFA muss beim Bund für den Vollzug des JSFVG mit Sachkosten in der Höhe von durchschnittlich rund 75 000 Franken pro Jahr gerechnet werden. Dazu kommen zusätzlich 40 000 Franken für die erstmalige Prüfung der von den Jugendschutzorganisationen vorgeschlagenen Jugendschutzregelungen. Die Umsetzung der Vorlage wird zudem voraussichtlich personelle Auswirkungen in der Höhe von rund einer Stelle beim BSV haben. Dies entspricht einer ersten Grobschätzung auf der Basis der RFA. Der genannte Mehrbedarf im Personalbereich und dessen Finanzierung wird im Hinblick auf die Inkraftsetzung des JSFVG nochmals grundsätzlich überprüft werden.

### 3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Mit dem VE-JSFVG werden die Kantone mit der Kontrolle der Einhaltung der Pflichten betreffend die Alterskennzeichnung und die Alterskontrolle bei Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und Veranstalterinnen vor Ort betraut. Zudem sind sie zuständig für die Ahndung von Widerhandlungen sowie die jährliche Berichterstattung an das BSV über kantonale Kontrolltätigkeiten und Massnahmen resp. Sanktionen. Die Umsetzung dieser Handlungspflichten wird gemäss erster Schätzung der RFA Initialkosten von rund 6000 Franken sowie jährliche Personal- und Sachkosten in der Höhe von insgesamt 9000 Franken pro Kanton verursachen. Für alle Kantone zusammen belaufen sich somit die einmalig anfallenden Kosten auf ca. 160 000 Franken und die jährlichen administrativen Mehraufwände auf rund 230 000 Franken.

### 3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

#### 3.3.1 Wirtschaftliche Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

##### Jugendschutzorganisationen

Künftig würde für den Film- und den Videospielebereich je eine Jugendschutzorganisation wichtige Vollzugsaufgaben übernehmen wie die Erarbeitung einer Jugendschutzregelung, die Aufsicht über die Einhaltung dieser Regelung, die Massnahmen gegen ihre Mitglieder bei Verstössen gegen die Jugendschutzregelung, die Einsetzung und den Betrieb einer Anlaufstelle

<sup>86</sup> Meier et al. (2018): Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zum Vorentwurf für eine Ko-Regulierung im Film- und Videospielebereich. Basel: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Jugendschutz.

sowie die Berichterstattung. Gemäss RFA müssten die zwei Jugendschutzorganisationen mit Initialkosten von je rund 150 000 Franken rechnen (v.a. für die Etablierung der Organisation an sich und die Erarbeitung der Jugendschutzregelung). Die wiederkehrenden administrativen Aufwände werden auf jährlich rund 135 000 Franken pro Organisation geschätzt.

### **Filmverleiherinnen und Videospieldistributoren**

Die wichtigsten Handlungspflichten laut VE-JSFVG für Akteurinnen, die Filme verleihen oder Videospiele vertreiben (Publisher), sind die Alterseinstufung der Filme bzw. Videospiele gemäss des in der Jugendschutzregelung festgelegten Altersklassifizierungssystems sowie die Alterskennzeichnung von Filmen und Videospiele. Die im Rahmen der RFA in diesem Tätigkeitsbereich befragten Akteurinnen gehen davon aus, dass sich auch die zukünftigen Jugendschutzregelungen am bestehenden FSK- bzw. PEGI-Klassifizierungssystem orientieren werden.

Die befragten Akteurinnen aus dem Filmbereich schätzen die einmaligen Investitionskosten auf 10 000 Franken pro Unternehmen, um Prozesse für die Alterseinstufung einzuführen. Dies ergibt auf den ganzen Branchenzweig hochgerechnet einmalig anfallende Kosten in der Höhe von 500 000 Franken. Die jährlich wiederkehrenden Kosten für die Alterseinstufung werden auf insgesamt 156 000 Franken geschätzt, dies für die Alterseinstufung von Filmen, die über keine FSK-Einstufung verfügen. Sofern die künftige Jugendschutzregelung keine Visionierungen von Filmen (vgl. Kap. 1.4.1) mehr vorsieht, könnten dadurch Einsparungen in der Höhe von 54 000 Franken pro Jahr resultieren, so dass die jährlichen Kosten noch bei 102 000 Franken lägen. Sollte sich die zukünftige Jugendschutzregelung im Filmbereich nicht an FSK orientieren, sondern ein eigenes, Schweiz-spezifisches System etablieren, dann gehen die befragten Unternehmen von erheblichen Kosten aus, die ein Ausmass annehmen könnten, das den wirtschaftlichen Betrieb empfindlich beeinträchtigen würde.

Für den Videospieldistributorenbereich wird davon ausgegangen, dass für die überwiegende Mehrheit der Akteurinnen, die Videospiele vertreiben, keine substantziellen administrativen Mehraufwände erwachsen, da der weit überwiegende Teil der in der Schweiz verkauften Videospiele bereits über eine Alterseinstufung nach PEGI verfügt.

### **Kinounternehmen sowie Veranstalterinnen von öffentlichen Anlässen im Bereich der Videospiele**

Die befragten Kinounternehmen gehen alle davon aus, dass gegenüber dem Status quo keine Mehraufwände erwachsen – diese Aussage gilt unabhängig der Grösse, Anzahl der Kinosäle oder dem Standort. Begründet wird dies mit der bereits bestehenden Praxis der Alterskontrolle sowie dem Umstand, dass gemäss VE-JSFVG Alterskontrollen entfallen können, wenn Minderjährige von einer erwachsenen Person begleitet werden.

Im Bereich Videospiele nahm im Rahmen der RFA nur eine Veranstalterin von öffentlichen Anlässen an der Befragung teil. Das Unternehmen konnte die voraussichtlich anfallenden Mehrkosten nicht quantifizieren. Aus Sicht des befragten Unternehmens, welches Videospieldistributoren durchführt, wäre eine durchgängige Zugangskontrolle für sämtliche Altersstufen mit einem enormen Aufwand und entsprechend hohen Kosten verbunden. Die Umsetzung würde bedingen, dass für jedes Videospiel ein abgeschirmter Bereich mit Eingangskontrolle einzurichten wäre – bisher gelte dies nur für Videospiele mit Alterseinstufung 18+. Unter diesen neuen Voraussetzungen wäre es in der Praxis nicht mehr möglich, Videospiel-Veranstaltungen durchzuführen. Die Auswirkungen für diesen Geschäftszweig werden entsprechend als sehr hoch eingeschätzt.

### **Detailhandel Filme und Videospiele**

Detailhändlerinnen, die Filme und Videospiele verkaufen, müssen laut VE-JSFVG sicherstellen, dass alle Filme und Videospiele mit einer gut sichtbaren Alterskennzeichnung versehen sind. Zudem haben sie Abgabekontrollen durchzuführen. Die meisten der im Rahmen der RFA befragten grossen Unternehmen gehen nicht davon aus, dass

Investitionskosten anfallen werden. Ein Unternehmen schätzt demgegenüber, dass für die Anpassung der Kassensysteme zur Sicherstellung der Alterskontrolle einmalige Kosten von bis zu 240 000 Franken anfallen könnten. Die jährlich wiederkehrenden Kosten für die Alterskontrolle, die neu für Inhalte aller Altersstufen vorgeschrieben ist (bisher nur für 16+/18+) werden auf ca. 15 000 Franken pro Unternehmen und je für den Film- und den Videospielebereich geschätzt (Personalaufwand für Kontrolle und Schulung der Mitarbeitenden). Bei rund sechs grossen Detailhändlerinnen in der Schweiz würden das Gesamtkosten von ca. 180 000 Franken pro Jahr bedeuten.

Die Mehrkosten für mittlere und kleinere Detailhändlerinnen, welche Filme und Videospiele anbieten, konnten im Rahmen der RFA nicht abgeschätzt werden.

### **Anbieterinnen von Abrufdiensten**

Im VE-JSFVG ist vorgesehen, dass Anbieterinnen von Abrufdiensten zur Einrichtung von Systemen zur Alterskontrolle und für die elterliche Kontrolle verpflichtet werden. Gemäss Befragung im Rahmen der RFA wird bei den in der Schweiz marktführenden Telekommunikationsunternehmen, die VoD anbieten, davon ausgegangen, dass die aktuell bestehenden Systeme diese Anforderungen bereits erfüllen und daher für sie keine resp. nur geringe Mehraufwände gegenüber den Status quo entstehen.

Zu **Plattformdiensten** existieren keine Schätzungen der mutmasslichen Aufwände. Die in diesem Bereich marktführenden Unternehmen befinden sich alle im Ausland. Auch für **Akteurinnen, die Filme oder Videospiele herstellen** (Filmproduzentinnen und Videospielentwicklerinnen) werden keine Kosten aufgeführt. Auch sie sind grossmehrheitlich im Ausland ansässig. Ihnen werden mit der neuen Regelung voraussichtlich keine Mehrkosten entstehen, insbesondere falls sich die zukünftig in der Schweiz verbindlich erklärte Jugendschutzregelung auf bereits bestehende Altersklassifizierungssysteme (wie FSK und PEGI) stützt. Bei einer Schweiz-spezifischen Regelung werden die weiter oben aufgeführten Akteurinnen, welche in der Schweiz Filme verleihen bzw. Videospiele vertreiben, bei den im Ausland hergestellten Filmen und Videospiele die Aufgabe der Alterseinstufung übernehmen. Schweizer Herstellerinnen könnten hingegen die Alterseinstufung allenfalls auch selber vornehmen. In diesem Fall würde sich ein Teil der weiter oben genannten, bei den Filmverleiherinnen bzw. Videospielevertreiberinnen anfallenden Kosten zu ihnen verschieben.

## **3.3.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen**

### **Wettbewerbswirkungen**

In der im Rahmen der RFA durchgeführten Umfrage gab ein Teil der befragten Branchenakteurinnen und -akteure und Unternehmen an, dass sie aufgrund eines zukünftigen Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele und den damit verbundenen Mehrkosten mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Unternehmen rechnen, sollten diese von der Regelung nicht erfasst werden. Dies gelte vor allem für den Onlinebereich (Online-Handel, Abruf- und Plattformdienste), bei dem konkurrierende ausländische Angebote einfach zugänglich sind. Diese Befürchtung äussern vor allem Befragte aus dem Videospielebereich.

### **Auswirkungen auf die Preise von Filmen und Videospiele**

Die anfallenden Mehrkosten werden sich gemäss den Erwartungen der im Rahmen der RFA befragten Akteurinnen in erster Linie in sinkenden Unternehmensgewinnen und nicht in Preiserhöhungen widerspiegeln. Dies, weil Konsumentinnen und Konsumenten zumindest im digitalen Bereich problemlos auf ausländische Konkurrenzangebote ausweichen können und Preiserhöhungen daher kontraproduktiv wären. In der RFA wird hierzu einschränkend erwähnt, dass die Befragten angesichts der unklaren Ausgestaltung der Ko-Regulierung von einer Ausgestaltungsform mit maximalen Auswirkungen auf ihr Unternehmen ausgingen. Wäre die Ko-Regulierung hingegen so zu interpretieren, dass viele der aktuell bereits im Rahmen der Selbstregulierung umgesetzten Jugendschutzmassnahmen die Anforderungen

der Ko-Regulierungen erfüllen, wäre mit deutlich geringeren Auswirkungen auf die Unternehmensgewinne zu rechnen.

### 3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit dem JSFVG sollen Minderjährige vor dem Konsum von für sie ungeeigneten Inhalten geschützt werden, um sie vor einer Beeinträchtigung ihrer körperlichen, geistigen, psychischen, sittlichen oder sozialen Entwicklung und somit ihrer Gesundheit zu schützen. Im Rahmen der RFA wurde u.a. zur Frage der **Wirksamkeit der geplanten Regelung** eine Umfrage bei Kantonsvertreterinnen und -vertretern, Branchenverbänden und Unternehmen durchgeführt. Die Befragten sind tendenziell der Meinung, dass die geplante Ko-Regulierung einige der aktuellen Defizite des Kinder- und Jugendschutzes in den Bereichen Film und Videospiele auszuräumen vermag, insbesondere das Problem der heute teilweise fehlenden bzw. uneinheitlichen und nicht für alle verbindlichen Regulierung. Durch eine einheitliche Alterseinstufung und Alterskennzeichnung kann zudem die Transparenz für die Konsumentinnen und Konsumenten erhöht werden. Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Betreuungspersonen können so besser beurteilen, ob der Konsum von konkreten Filmen und Videospiele für Kinder einer bestimmten Altersgruppe geeignet sind. Kritischer wird hingegen beurteilt, ob Kinder und Jugendliche damit tatsächlich besser geschützt werden. Dies vor allem mit der Begründung, dass Medienkanäle, die von Kindern und Jugendlichen immer häufiger verwendet werden (z.B. Plattformdienste), im Ausland domiziliert und so der Schweizer Gesetzgebung mehrheitlich entzogen sind.

Aus Sicht von Meier et al. (2018) sind daher die Möglichkeiten, mit denen Rechtsgleichheit zwischen Schweizer Normadressatinnen und aus dem Ausland tätigen Akteurinnen hergestellt werden kann, bestens auszuloten. Zudem brauche es für einen wirksamen Jugendschutz weitere Bemühungen wie die Einbindung ausländischer Akteurinnen, die Mitwirkung an europäischen und internationalen Massnahmen in Sachen Jugendmedienschutz sowie die Verbesserung der Medienkompetenzen von Eltern, Kindern und Jugendlichen.

### 3.5 Synthese der Kosten und des Nutzens

Die vorgesehene Regelung ist gegenüber dem Status Quo mit einem höheren Aufwand für die Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele (Alterseinstufungen, zusätzliche Alterskontrollen etc.) und die Behörden (Aufsicht, Kontrollen, Sanktionierung etc.) verbunden.

Eine abschliessende Einschätzung der Wirksamkeit der Neuregelung ist gemäss RFA nur schwer möglich: Es werden mit der geplanten Ko-Regulierung zwar Defizite der aktuellen Regulierung behoben und in der Schweiz für den Film- und Videospielebereich je einheitliche und für alle verbindliche Jugendschutzbestimmungen sowie Sanktionsmassnahmen geschaffen. Hingegen werden «Bezugskanäle mit Sitz im Ausland wie Torrent-Portale, Streaming-Anbieter, Sharehoster aber auch speziell bei Kindern und Jugendlichen beliebte Plattform- und Abrufdienste wie YouTube oder Netflix (...) durch die Schweizer Ko-Regulierung nicht direkt erfasst»<sup>87</sup>. Immerhin werden aber für audiovisuelle Abruf- und Plattformdienste mit Sitz oder Tochtergesellschaft in der EU (wie Netflix und YouTube) ähnliche Anforderungen gelten wie in der Schweiz. Offen ist, in welchem Umfang Kinder und Jugendliche zum Bezug ungeeigneter Inhalte auf nicht oder nicht im selben Ausmass regulierte, alternative Plattformen ausweichen werden.

---

<sup>87</sup> Meier et al. (2018): 52.

## 4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

### 4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage an sich ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>88</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>89</sup> über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Sie ist jedoch Bestandteil der Strategie «Digitale Schweiz», deren Umsetzung gemäss Legislaturplanung dazu beiträgt, dass die Schweiz für gute Rahmenbedingungen sorgt, damit die Digitalisierung zur Sicherung und zum Ausbau des Wohlstands beitragen kann (Ziel 3).

### 4.2 Nationale Strategien des Bundesrates

#### 4.2.1 Strategie Digitale Schweiz

Im Zentrum der Strategie Digitale Schweiz<sup>90</sup> steht die konsequente Nutzung der Chancen der Digitalisierung, damit sich die Schweiz als attraktiver Lebensraum und innovativer, zukunftsorientierter Wirtschafts- und Forschungsstandort behaupten kann. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt die Strategie die Leitlinien für das staatliche Handeln vor. Sie zeigt auf, wie Behörden, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung sowie Zivilgesellschaft zusammenarbeiten sollen, damit die mit der Digitalisierung einhergehenden Transformationsprozesse zum Nutzen der Schweiz gestaltet werden können.

Im Aktionsplan Strategie Digitale Schweiz sind die Massnahmen der Bundesverwaltung zur Umsetzung der Strategie dargestellt. Im Aktionsfeld «Sicherheit und Vertrauen» soll mit der Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für eine Ko-Regulierung im Film- und Videospielebereich zum Strategieziel «Jugendschutz» beigetragen werden, indem der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten beim Konsum von Filmen und Videospielen gewährleistet wird.

#### 4.2.2 Nationale Strategie Sucht

Der Bundesrat hat die aktuellste Nationale Strategie Sucht Mitte November 2015 verabschiedet. 2016 wurde der Massnahmenplan dazu entwickelt.<sup>91</sup> Dieser wurde vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und wird als Grundlage dienen für die partnerschaftliche Umsetzung der Strategie ab 2017.

Im Handlungsfeld «Regulierung und Vollzug» besteht folgendes Ziel: Die gesetzlichen Rahmenbedingungen von Bund und Kantonen unterstützen die Anliegen der Prävention, der Therapie und der Schadensminderung, tragen zum Schutz der Gesundheit bei und werden konsequent umgesetzt. Der vorliegende Vorentwurf trägt zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Inhalten in Filmen und Videospielen bei, die ihre körperliche, geistige, psychische, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen können und stimmt somit mit der in der nationalen Strategie Sucht festgelegten Zielen überein.

---

<sup>88</sup> BBI 2016 1105

<sup>89</sup> BBI 2016 5183

<sup>90</sup> Vgl. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/strategie-digitale-schweiz.html> (Stand: 19.02.2019).

<sup>91</sup> Vgl. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-sucht.html> (Stand: 19.02.2019)

## 5 Rechtliche Aspekte

### 5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 95 Absatz 1 BV<sup>92</sup>, der dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verschafft. Filme und Videospiele werden in der Regel im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zugänglich gemacht, die vom Geltungsbereich der zitierten Verfassungsnorm erfasst wird.

Dem Wortlaut nach ist Artikel 95 Absatz 1 BV inhaltlich keinen Schranken unterworfen, die Regelungsziele einer Bundeslösung sind daher offen. Die im Entwurf vorgesehenen Pflichten zur Alterskennzeichnung und -kontrolle bedeuten eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit, die jedoch durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gedeckt und verhältnismässig ist. Das geplante Gesetz hat Auswirkungen auf die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie auf das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV). Diese Einschränkungen können durch das Recht der Kinder und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung gerechtfertigt werden (Art. 11 und 36 Abs. 2 BV). Rechtfertigen lässt sich das Tätigwerden des Bundes insbesondere in Sachbereichen, wo eine Harmonisierung des Rechts aus nachvollziehbaren Gründen notwendig ist, weil die Kantone keine Massnahmen ergriffen haben, diese zu wenig wirksam geblieben sind oder eine Regulierung auf Kantonsebene sachlich nicht sinnvoll ist. So erscheint auch vorliegend eine Bundeslösung gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV angezeigt, die regelt, was in den kantonalen Rechtsgrundlagen fehlt und überdies einheitliche Regeln für die ganze Schweiz schafft.

Als Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung steht die von Artikel 95 Absatz 1 BV ausgehende Regelungsbefugnis in Konkurrenz zur kantonalen Zuständigkeit: Die Kantone sind berechtigt, ihre Kompetenzen auszuüben, solange und soweit der Bund nicht gesetzgeberisch tätig ist. Sobald der Bund jedoch von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch macht, verdrängt er die kantonale Zuständigkeit bzw. derogiert er allfällig bestehende kantonale Regelungen.

### 5.2 Verhältnis zum europäischen und internationalen Recht

Die Schweiz hat das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen ratifiziert (vgl. Kap. 1.3.1). Die im Vorentwurf vorgesehenen Bestimmungen sind mit diesem Übereinkommen vereinbar.

Die revidierte AVMD-Richtlinie der EU (vgl. Kap. 1.3.1) verpflichtet die Mitgliedstaaten u.a. zum Erlass von Vorschriften für den Jugendmedienschutz bei Abrufdiensten und neu auch Videoplattformdiensten. Die AVMD-Richtlinie ist für die Schweiz nicht verbindlich. Um ein europaweit vergleichbares Jugendschutzniveau zu gewährleisten, orientiert sich der VE-JSFVG jedoch weitgehend an der AVMD-Richtlinie:

Die im VE-JSFVG vorgesehenen Jugendschutzvorgaben für Abrufdienste und Plattformdienste stimmen inhaltlich mit den Vorschriften der AVMD-Richtlinie überein. Anbieterinnen von Abrufdiensten und Plattformdiensten müssen mit geeigneten Massnahmen dafür sorgen, dass Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten haben. Anbieterinnen von Abrufdiensten müssen gemäss VE-JSFVG analog zu den Vorschriften der AVMD-Richtlinie ein Alterskontrollsystem und ein System zur elterlichen Kontrolle betreiben sowie ausreichende Informationen geben über Inhalte, die die körperliche, geistige, psychische, sittliche oder soziale Entwicklung von Minderjährigen gefährden können (Inhaltsdeskriptoren). Auch die Anforderungen an Anbieterinnen von Plattformdiensten

---

<sup>92</sup> «Der Bund kann Vorschriften erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit»

stimmen mit den Vorgaben der AVMD-Richtlinie überein. Gemäss VE-JSFVG müssen diese ein Alterskontrollsystem betreiben sowie ein Meldesystem, mit welchem Nutzerinnen und Nutzer dem Plattformdienst Inhalte melden können, die für Minderjährige nicht geeignet sind. Erheben Abrufdienste und Plattformdienste zum Zwecke des Jugendschutzes nach VE-JSFVG Daten von Minderjährigen, dürfen sie diese – analog zu den Vorgaben der AVMD-Richtlinie – nicht für kommerzielle Zwecke verwenden.

Eine Differenz zu den Regelungen der revidierten AVMD-Richtlinie besteht bezüglich des Geltungsbereichs der Jugendschutzvorschriften. Im Gegensatz zur AVMD-Richtlinie erstreckt sich der Geltungsbereich des VE-JSFVG nicht auf Abrufdienste, die Filme nur in Form von audiovisuellen Nachrichtenbeiträgen bereitstellen. Das heisst, dass bspw. eine Subdomain einer Webseite einer Zeitung bzw. eines Newsportals, auf welcher kurze Videos mit Sequenzen aus Nachrichten, Sport oder Unterhaltung bereitgestellt werden, nicht vom VE-JSFVG erfasst wird, da sie nicht als Abrufdienst im Sinne dieses Vorentwurfs gilt. Anbieterinnen von publizistischen Medien werden somit von den Jugendschutzvorschriften des VE-JSFVG nicht erfasst. Audiovisuelle Nachrichtenbeiträge waren kein Gegenstand der dem Vorentwurf zugrundeliegenden Motionen und Standesinitiativen, weshalb der VE-JSFVG diese nicht regelt.

Die Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an die AVMD-RL steht in einem gewissen Zusammenhang zur EU-Politik der Schweiz. Sollte zukünftig aufgrund neuer Verhandlungen mit der EU über eine Teilnahme am Programm «Kreatives Europa» eine vollständige Angleichung an die revidierte AVMD-RL zur Diskussion stehen, wäre eine Anpassung der Schweizer Gesetzgebung zu prüfen. Die bestehende Differenz im Jugendmedienschutz wäre dann ebenfalls darin aufzunehmen.

### **5.3 Erlassform**

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dieser Vorentwurf enthält wichtige Bestimmungen zu Rechten und Pflichten natürlicher und juristischer Personen, die Filme oder Videospiele herstellen, verleihen, vertreiben oder in den Bereichen Import, Gross- und Zwischenhandel tätig sind sowie von Anbieterinnen und Veranstalterinnen im Film- und Videospielebereich. Zum Zeitpunkt der Bereitstellung auf dem Markt bzw. des Zugänglichmachens müssen diese Akteurinnen Anforderungen insbesondere zur Alterskennzeichnung sowie zur Alterskontrolle erfüllen. Das neue Gesetz soll als Ko-Regulierung ausgestaltet werden. Die Umsetzung wird weitgehend den zwei Jugendschutzorganisationen überlassen, wobei das Gesetz Mindestanforderungen erlässt, damit die von ihnen erarbeiteten Jugendschutzregelungen verbindlich erklärt werden können. Die Aufsicht über die Einhaltung der jeweiligen Jugendschutzregelungen liegt in erster Linie bei den Jugendschutzorganisationen. Zusätzlich führen die Kantone und der Bund Kontrollen durch. Es soll ein neues Gesetz geschaffen werden, da es bisher auf Bundesebene keine Regelung gibt, die den Kinder- und Jugendmedienschutz und/oder Filme und Videospiele zum Thema hat.

### **5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen.

Der vorliegende Vorentwurf sieht für den Bund keine neuen einmaligen Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken vor und die neuen wiederkehrenden Ausgaben für den Vollzug des Gesetzes (insbesondere Art. 14-17; Art. 26; Art. 27-29) liegen weit unter der Grenze von zwei Millionen Franken pro Jahr. Die Vorlage fällt damit nicht unter die Ausgabenbremse.

## 5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die rasanten Entwicklungen im Film- und Videospielebereich, die grossen Mengen an Inhalten und die internationale Dimension digitaler Medien stellen das Regulierungssystem vor grosse Herausforderungen, die nur auf nationaler Ebene und in internationaler Zusammenarbeit bewältigt werden können. Die Regulierung in diesem Bereich den einzelnen Kantonen zu überlassen, ist weder zweckmässig noch effizient und führt, wie die Überprüfung des aktuellen Regulierungssystems gezeigt hat, zu einer uneinheitlichen Jugendschutzregelung innerhalb der Schweiz. Mit der im Vorentwurf vorgesehenen bundesgesetzlichen Regelung wird daher das **Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) respektiert.

Gemäss dem Prinzip der Ko-Regulierung erarbeiten die Akteurinnen im Film- und Videospielebereich die Jugendschutzregelungen. Sie sind zudem für deren Umsetzung zuständig (Alterskennzeichnung, Zugangs- und Abgabekontrollen, Aufsicht über die Einhaltung) und tragen die entsprechenden Kosten. Diese Selbstregulierung wird staatlich abgestützt und durch den Bund (Online-Handel und bei Abruf- und Plattformdiensten) und die Kantone (vor Ort) beaufsichtigt. Der Bund sorgt für die Prüfung und Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen, während die Kantone für die Strafverfolgung zuständig sind. Die Akteurinnen im Film- und Videospielebereich, die Anbieterinnen von Plattformdiensten, der Bund sowie die Kantone übernehmen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Kosten für den Vollzug dieses Gesetzes und tragen gemeinsam zum Schutz von Minderjährigen vor Inhalten in Filmen und Videospielen bei, die deren Entwicklung gefährden können. Das **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV) wird somit eingehalten.

## 5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der vorliegende Vorentwurf sieht einige Bestimmungen vor, mit denen Gesetzgebungskompetenzen übertragen werden. Damit erhält der Bundesrat die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg die konkreten Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die für die Umsetzung des Gesetzes erforderlich sind, wie bspw. die Modalitäten der Testkäufe, -eintritte und -konten sowie die Gebühren für die Kontrollen des BSV.

Zudem soll der Bundesrat ermächtigt werden, die notwendigen Vorschriften zu erlassen, wenn zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes für den Film- und/oder den Videospielebereich keine Jugendschutzregelung verbindlich erklärt ist oder eine Verbindlicherklärung widerrufen wurde oder hinfällig geworden ist.

## 5.7 Datenschutz

Im Rahmen der Verwendung von Online-Alterskontrollsystemen können sich für die Anbieterinnen datenschutzrechtliche Fragen stellen. Hier gelten die Regeln des DSG sowie des zukünftigen Bundesgesetzes über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz).<sup>93</sup> Diese sind ausreichend, um den Datenschutz im Bereich der Alterskontrolle beim Zugänglichmachen von Filmen und Videospielen zu gewährleisten. Zusätzlich wird im VE-JSFVG festgelegt, dass Anbieterinnen von Abruf- und Plattformdiensten, die im Rahmen des Jugendschutzes nach diesem Gesetz Daten von Minderjährigen erheben, diese nicht für kommerzielle Zwecke verwenden dürfen (Art. 7 und 18 VE-JSFVG).

---

<sup>93</sup> Vgl. Vorentwurf vom 22.02.2017: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (Stand: 19.02.2019)