

Per Email an jugendschutz@bsv.admin.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Bereich Kinder- und Jugendfragen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Bern, 24. Juni 2019

Stellungnahme zum Vorentwurf JSFVG

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. März 2019 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, bis zum 24. Juni 2019 zum Vorentwurf eines neuen Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (nachfolgend „**VE-JSFVG**“) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Meinungsäusserung und nehmen diese hiermit fristgerecht wahr. Für Rückfragen können Sie sich gerne an Herrn Stefan Flück, Leiter Rechtsdienst, wenden (stefan.flueck@suissedigital.ch).

A. Vorbemerkungen und Hauptantrag

Die ca. 200 privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Mitglieder unseres Branchenverbandes SUISSEDIGITAL betreiben Kommunikationsnetze und stellen ihrer Kundschaft mitunter auch eine Videothek zum Abruf zur Verfügung (Video-on-Demand, VoD). Die hierzu in technischer Hinsicht benötigte elektronische VoD-Plattform betreiben sie entweder in eigener Regie, zusammengeschlossen im Verbund oder beziehen den Dienst von einem Drittanbieter. Mit Blick auf zukünftige Entwicklungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Mitglieder dereinst nicht nur Filme, Serien, etc. über diese Plattformen vermarkten, sondern beispielsweise auch Videospiele. Sie sind daher vom neuen Gesetz unmittelbar betroffen und stellen im Sinne des VE-JSFVG (Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a i.V.m. Art. 4 Buchstaben a, b und d VE-JSFVG) Akteurinnen im Bereich Film oder Videospiele dar. Ihre Betroffenheit resultiert insbesondere aufgrund der vorgesehenen Bestimmungen zu Alterskennzeichnungen, Inhaltsdeskriptoren, Alterskontrollen und deren Einbezug in die angedachte Ko-Regulierung (Art. 5, 7, 8ff., 20, 24ff. und 30). Je nach Marktentwicklung kann nicht ausgeschlossen werden, dass Mitglieder zukünftig auch „Plattformdienste“ im Sinne des Vorentwurfes anbieten werden. Wir werden uns deshalb auch kurz zur vorgesehenen Bestimmung betreffend Plattformdienste (Art. 18) äussern.

Vorauszuschicken ist weiter, dass SUISSEDIGITAL die Brancheninitiative Jugendmedienschutz des Schweizerischen Verbandes für Telekommunikation asut¹ bereits seit Jahren unterstützt, bei deren Ausgestaltung und

¹ <https://www.asut.ch/asut/de/page/youthMediaProtection.xhtml>

Aktualisierung Mitglieder von SUISSDIGITAL sehr aktiv beteiligt waren und sind. Es ist uns ein grosses Anliegen, den Schutz von Kindern und Jugendlichen beim digitalen Konsum von audiovisuellen Inhalten und Medien zu verbessern. Die Brancheninitiative sieht teilweise ganz konkrete Massnahmen für die Unternehmen vor (z.B. Sperrmöglichkeiten für VoD-Inhalte mit Altersbeschränkung), daneben aber auch Massnahmen, welche nachhaltig aufgrund einer verbesserten Medienkompetenz den richtigen und massvollen Umgang von Kindern, Jugendlichen und Eltern mit digitalen Medien zum Ziel haben. Die Massnahmen und Empfehlungen der Brancheninitiative werden, soweit erkennbar, von unseren Mitgliedern angewendet und umgesetzt.

Die kostenpflichtigen Abrufdienste unserer Mitglieder sind immer an ein bestehendes Abonnementverhältnis im Zusammenhang mit einem TV/Radio-, Internet- und/oder Telefoniedienst (meist an einer bestimmten Wohn- oder Geschäftsadresse) geknüpft. Oder anders, es existiert kein Abrufdienst eines unserer Mitglieder, welcher im Internet alleinstehend frei zugänglich wäre (mit oder ohne vorgängiger Registrierung, wie z.B. Youtube). Demzufolge kann die Anmeldung/Bestellung eines Abrufdienstes bei einem unserer Mitglieder immer nur durch den volljährigen Vertragsinhaber/Kunden erfolgen. Die betroffenen Mitglieder unseres Verbandes haben demnach immer einen volljährigen Vertragspartner, der den kostenpflichtigen Zugang zu den Abrufdiensten erhält. Und sie haben basierend auf der Brancheninitiative bereits ein System zur technischen Zugangskontrolle bereitgestellt, womit sie den Eltern und Erziehungsberechtigten die nötigen Instrumente in die Hand geben, um Minderjährige vor ungeeigneten Inhalten schützen zu können. Es liegt denn auch im Verantwortungsbereich der Eltern und Erziehungsberechtigten, für die Entwicklung ungeeigneter Inhalte von Kindern und Jugendlichen fernzuhalten, unbesehen davon in welcher Form diese vorliegen (analog, digital; Buch, Zeitschrift, DVD, Videostream, etc.). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass Experten im Bereich Jugendmedienschutz vor allem die Förderung der eigenen Medienkompetenz und Selbstverantwortung der Kinder und Jugendlichen als wichtigste Massnahmen betrachten.

Kinder und Jugendliche nutzen bei audiovisuellen Inhalten jedoch vor allem Angebote aus dem „offenen“ Internet, also kostenlose Plattformen, wie Youtube, etc., was in der Branche allgemein bekannt ist und in Studien auch bestätigt wurde. Diese Plattformen werden von Anbietern betrieben, die meist keinen Geschäftssitz in der Schweiz haben. Die Durchsetzungskraft der beabsichtigten Bestimmungen wird deshalb aufgrund des Territorialprinzips begrenzt sein, worauf auch vom Bundesrat in der Botschaft hingewiesen wird.

Wenn, wie vorliegend, die Rechtsdurchsetzung bei den eigentlich im Fokus stehenden (internationalen) Anbietern ungewiss ist, sollte der Gesetzgeber in Bezug auf neue regulatorische Auflagen für hiesige Unternehmen zurückhaltend sein. Die Schweizer Anbieter haben heute schon einen schweren Stand im Wettbewerb mit den internationalen Plattformen und neue regulatorische Auflagen, welche international nicht durchsetzbar sind, schwächen die Position der Anbieter in der Schweiz und führen im Endeffekt zu einer Ungleichbehandlung und damit zu einer Wettbewerbsverzerrung. Über die geplante Ko-Regulierung würden die hiesigen Unternehmen ja zudem auch noch ganz direkt finanziell belastet. Und die Schweizer Anbieter haben nicht das wirtschaftliche Gewicht, die globalen Plattformbetreiber in irgendeiner Form zur Mitwirkung in einer Schweizer Jugendschutzorganisation zu bewegen oder sie zumindest an den Kosten daran zu beteiligen (vgl. Art. 30 VE-JSFVG).

Wir sind deshalb der Auffassung, dass der Gesetzesvorschlag zu weit geht und lehnen deshalb den VE-JSFVG ab. Namentlich sollten kostenpflichtige Abrufdienste im Abonnementverhältnis von Anbieterinnen mit Geschäftssitz in der Schweiz vom Geltungsbereich ausgenommen sein. Denn das technisch und administrativ Mögliche für den Jugendmedienschutz wird von unseren Mitgliedern bereits getan.

Unsere Hauptforderung:

Kostenpflichtige Abrufdienste im Abonnementverhältnis und deren Anbieterinnen mit Geschäftssitz in der Schweiz sind vom Geltungsbereich des VE-JSFVG auszunehmen.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-JSFVG

Nachfolgend finden Sie unsere Kommentare, sollte der Geltungsbereich des VE-JSFVG nicht antragsgemäss angepasst werden:

1. Alterskennzeichnung und Inhaltsdeskriptoren (Art. 5 VE-JSFVG)

Mit der Digitalisierung wurde das Inventar an zugänglichem audiovisuellem Inhalt aus aller Welt vervielfacht, was eine grosse kulturelle Bereicherung darstellt. Entsprechend enthalten heute die Abrufdienste unserer Mitglieder Inhalte aus vielen verschiedenen Ländern. Der VE-JSFVG sieht nun für alle diese Inhalte (Filme, Serien, Dokumentationen, alles in verschiedenen Versionen und Sprachen, etc.) eine einheitliche Alterskennzeichnung sowie einheitliche Inhaltsdeskriptoren vor, insofern die Inhalte nicht nur Erwachsenen vorbehalten sein sollen. Dies hat zur Folge, dass alle Inhalte für die Schweiz zuerst visioniert und klassifiziert werden müssen. So müsste die zurzeit oft von Deutschland übernommene Altersfreigabe („FSK“) immer zuerst hier noch formell anerkannt werden, bevor diese konform eingesetzt werden könnte. Zudem müssten dann immer auch noch Inhaltsdeskriptoren bestimmt werden, weil beispielsweise Deutschland diese Art der Inhaltsbeschreibung (noch) nicht kennt. Dies erscheint unverhältnismässig und es sollte die Anerkennung der Altersfreigabe anderer Länder gesetzlich vorgesehen werden.

Unsere Forderungen zu Artikel 5 VE-JSFVG:

Art. 5 Abs. 1 soll lauten:

„Anbieterinnen von audiovisuellen (...), wenn das erforderliche Mindestalter (Alterskennzeichnung) sowie *vorhandene* Inhaltsdeskriptoren gut sichtbar angegeben sind.“

Zudem ist ein neuer Absatz in Art. 5 einzufügen mit folgendem Wortlaut:

„Alterskennzeichnungen und gegebenenfalls vorhandene Inhaltsdeskriptoren durch ausländische Jugendschutzorganisationen oder andere staatliche Organisationen können übernommen werden.“

2. Alterskontrollen, Kontrollsystem (Art. 7 VE-JSFVG)

Dem erläuternden Bericht kann entnommen werden, dass bei Abrufdiensten durch die Anbieter mittels den zur Verfügung stehenden technischen Mitteln *darauf hingewirkt werden soll*, dass Minderjährige keinen Zugang zu den für sie ungeeigneten Inhalten erhalten (S. 41). Die Aussage widerspiegelt das Dilemma der Anbieter; sie können nicht sicherstellen, dass ungeeignete Inhalte Minderjährigen durch andere Personen gezeigt oder vorgeführt werden, sprich die entsprechenden Zugangsdaten nicht an Minderjährige weitergegeben werden. Wer schliesslich die Inhalte konsumiert, kann der Anbieter nicht überwachen und in einem Haushalt dafür sorgen, dass nur Erwachsene entsprechende Inhalte konsumieren. Dies liegt ausserhalb des Einflussbereiches der Anbieter, es liegt aber auch ausserhalb ihres Verantwortungsbereiches.

Demgegenüber suggeriert der Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 VE-JSFVG, dass es einem Anbieter von Abrufdiensten möglich sei, dafür zu sorgen, dass Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalt bekommen. Dieser Absatz ist umzuformulieren und sollte im Lichte der oben zitierten Erläuterungen nicht als „Erfolgschuld“ ausgestaltet sein. Die Anbieter können keine Alterskontrolle in Bezug auf die den Inhalt konsumierenden Personen einrichten.

Wo der Zugang an ein Abonnementsverhältnis mit einem erwachsenen Kunden geknüpft ist, wie im Falle der Mitglieder unseres Verbandes, wird die Auflage eo ipso erfüllt, hier steht lediglich Buchstabe b der Bestimmung im Vordergrund, wonach die zugangsberechtigte Person die Nutzung des Dienstes (der effektive Zugang zum Inhalt) beispielsweise mittels eines Passworts beschränken können soll. Dies wird bei den Mitgliedern des Verbandes SUISSDIGITAL bereits so gehandhabt.

Unsere Forderungen zu Artikel 7 VE-JSFVG:

Art. 7 Abs. 1 ist umzuformulieren und soll lauten:

„Anbieterinnen von Abrufdiensten müssen mit geeigneten Massnahmen *darauf hinwirken*, dass Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten haben.“

Abs. 2 Buchstabe a ist umzuformulieren und soll lauten:

„Solche Massnahmen müssen mindestens beinhalten:

- a. die Einrichtung und den Betrieb eines Systems zur Alterskontrolle *bei Abrufdiensten, welche nicht an ein kostenpflichtiges Abonnementsverhältnis mit einer erwachsenen Person geknüpft sind;*“

3. Jugendschutzorganisationen mit Aufsichtsfunktionen (Art. 8ff., 24ff., 30 VE-JSFVG)

Der vorgesehene Aufgaben- und Kompetenzbereich erscheint zu weitreichend, die Jugendschutzorganisationen sollten sich in erster Linie auf die Bereiche der Altersklassifizierung und -kennzeichnung bezüglich der Inhalte, welche nicht bereits durch eine andere ausländische Jugendschutz- oder staatliche Organisation eine entsprechende Altersfreigabe erhalten haben. Verwaltungspolizeiliche Aufsichtsaufgaben (Kontrollen und Massnahmen bei Verstössen gemäss Art. 24ff. VE-JSFVG) sollten weiterhin von staatlichen Stellen wahrgenommen werden. Rechtsdurchsetzung in diesem Bereich ist Aufgabe des Staates. Privaten kann nicht zugemutet werden, andere Marktteilnehmer zu überwachen und hierfür auch noch die Kosten zu übernehmen.

Unsere Forderungen zu den Artikeln 8ff., 24ff., 30 VE-JSFVG:

Der Geltungsbereich soll auf die Altersklassifizierung und Alterskennzeichnung bezüglich der audiovisuellen Inhalte beschränkt werden, welche nicht bereits durch eine andere ausländische Jugendschutz- oder staatliche Organisation eine entsprechende Altersfreigabe erhalten haben. Die Kontrolle und Rechtsdurchsetzung soll Aufgabe des Staates bleiben.

4. Einrichten von Testkontos (Art. 20 VE-JSFVG), Hinweis

Wie bereits ausgeführt, sind die entsprechenden Angebote der Verbandsmitglieder nur in Kombination mit einem Abonnementsdienst (TV/Radio, Internet oder Telefonie) erhältlich, so dass für ein Testkonto auch ein Testabonnement eventuell gekoppelt an eine bestimmte Adresse abzuschliessen wäre, sollten diese Anbieter im Geltungsbereich des Gesetzes verbleiben.

5. Plattformdienste Alterskontrolle (Art. 18 VE-JSFVG)

Schliesslich ist auch die Bestimmung zu den Plattformdiensten (Art. 18) entsprechend den obigen Ausführungen anzupassen. Auch hier kann den Anbietern keine „Erfolgsschuld“ auferlegt werden, sie können in letzter Konsequenz nicht dafür sorgen, dass Minderjährigen keinen effektiven Zugang zu den für sie ungeeigneten Inhalten durch eine andere Person gegeben wird. Sie können, wie bei den Abrufdiensten, lediglich einen Beitrag dazu leisten oder darauf hinwirken.

Unsere Forderungen zu Artikel 18:

Art. 18 ist umzuformulieren und soll lauten:

„Die Anbieterinnen von Plattformdiensten müssen mit geeigneten Massnahmen *darauf hinwirken*, dass Minderjährige vor für sie ungeeigneten Inhalten geschützt werden.“

Abs. 2 Buchstabe a ist umzuformulieren und soll lauten:

„Solche Massnahmen müssen mindestens beinhalten:

- a. die Einrichtung und den Betrieb eines Systems zur Alterskontrolle *bei Plattformdiensten, welche nicht an ein kostenpflichtiges Abonnementsverhältnis mit einer erwachsenen Person geknüpft sind;*“

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung des neuen Gesetzes einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen. Für Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

SUISSEDIGITAL – Verband für Kommunikationsnetze



Dr. Simon Osterwalder, Rechtsanwalt
Geschäftsführer



Stefan Flück, Fürsprecher LL.M.
Leiter Rechtsdienst